

La Corse : une terre singulière et une organisation territoriale adaptée

Les récentes lois de réforme territoriale¹ ont fixé un nouveau cadre dans l'organisation des pouvoirs locaux de la République. Une organisation modifiée tant à l'échelle métropolitaine qu'à celle des territoires d'exception relevant d'un statut particulier au sens de la Constitution (*i.e* Outre-mer, Corse).

Ces nouvelles dispositions législatives ont ainsi modifié dans certains territoires, les agendas électoraux. Pour exemple, ont été organisées en Corse des élections² pour répondre aux exigences de la loi « NOTRe » qui crée au 1^{er} janvier 2018 la « Collectivité de Corse » en lieu et place de la « collectivité territoriale de Corse ». Ces élections sont ainsi l'opportunité de préciser le nouveau cadre et statut d'un territoire à présent *unique (au sens de la loi)* puisque cette dernière prévoit la fusion de l'actuelle collectivité territoriale de Corse avec les conseils départementaux de Haute-Corse et de Corse-du-Sud. L'organisation territoriale de la Corse suit une longue histoire institutionnelle sur fond de mobilisation, parfois violente, et actuellement pacifique. Cette histoire corse est un défi pour l'histoire de la France, celui de « *conjuguer l'unité de la République qui nous a faits, (...), et la diversité de ces territoires qui est constitutif de nos identités, de notre identité profonde* ».³

La spécificité Corse : toute une histoire !

Depuis 1769 et la cession de la Corse à la France par la République de Gênes, l'histoire territoriale de l'île de beauté se synchronisait avec celle de la métropole puis fût complétée au fur et à mesure par des dispositions plus singulières pour tenir compte des particularités du territoire. Il peut être rappelé quelques dates :

- Dès la création des départements en 1790, la Corse s'organisera, en 1793, autours de deux départements⁴ : le *Liamone* ayant pour chef-lieu Ajaccio et le *Golo* ayant pour chef-lieu Bastia.
- En 1800, le Consulat installe le Conseil général, assemblée délibérante, et le préfet, pouvoir exécutif nommé par le pouvoir central.
- En 1811, l'île connaîtra une modification majeure selon un décret impérial qui prévoit la fusion des départements en un département unique comprenant cinq arrondissements dont Ajaccio sera le chef-lieu.
- En 1871, la commission départementale « de décentralisation » sera installée. Composée d'élus, elle contrôle et conseille le Préfet.

En 1975⁵, selon la loi portant réorganisation de la Corse, les deux départements — Corse du Sud et Haute-Corse — sont à nouveau réintroduits selon les mêmes périmètres qu'en 1793.

Depuis, et sous l'expression d'une revendication d'autonomie, les pouvoirs publics ont été amenés, pour le maintien de l'unité nationale, à puiser dans le régime juridique de l'Outre-mer et ainsi doter la Corse d'un statut spécifique. La « vague » décentralisatrice du 1^{er} mandat de F. Mitterrand précisa le statut territorial de la Corse à travers les lois du 2 mars 1982⁶ et du 30 juillet 1982⁷. La Corse est ainsi « érigée en collectivité territoriale » et son organisation « tient compte des spécificités de cette région résultant, notamment, de sa géographie et de son histoire ».

La gouvernance se composait selon la loi : d'une Assemblée de Corse, du Conseil économique et social de Corse, du Conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie de Corse, assistés par des établissements publics.

par
ALAIN-JOSEPH
POULET,
juriste-doctorant
Paris Dauphine

A la suite de nouvelles revendications, s'inspirant des statuts d'autres îles (Sardaigne, Sicile, Baléares, Canaries et Madère), la Corse a été dotée d'un nouveau statut particulier encadré par la loi du 13 mai 1991⁸ portant statut de la collectivité territoriale de Corse (autrement connu sous le « Statut Joxe »). La Corse devient une « collectivité territoriale à statut particulier » qui sans être une région au sens du droit commun, demeure régie, dans tous les cas où n'existe aucune disposition spécifique, par le droit applicable aux régions de la métropole.

“Le projet régional de 1969 proposé par le Général de Gaulle s'inscrivait dans l'idée que « L'unité et l'identité de la France avaient été suffisamment affirmées par deux siècles de centralisation croissante pour qu'il soit possible de décentraliser sans craindre d'éventuelles forces centrifuges. »”

Toutefois, elle conserve sa singularité à travers sa gouvernance autour de trois entités :

- Une Assemblée de Corse, composée de 51 membres élus au scrutin proportionnel à 2 tours, désigne en son sein les 7 membres d'un organe distinct chargé de proposer et de mettre en œuvre les politiques de la collectivité territoriale ;
- Un Conseil exécutif, dont le président dispose de pouvoirs propres étendus. Sa responsabilité peut être mise en cause par l'Assemblée par le vote d'une motion de défiance, mais il ne peut être renversé que par une majorité de substitution.

Cette dernière obligation, ainsi que l'impossibilité pour les conseillers exécutifs censurés de retourner siéger à l'Assemblée, sont censées garantir la stabilité de l'institution ;

- Un Conseil économique social et culturel de Corse est consulté sur la plupart des projets de délibérations de l'Assemblée de Corse.

Enfin, parmi les étapes importantes de la construction territoriale de la Corse, il convient de rappeler le « processus de Matignon » de 1998 à 2002. En effet, suite à la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 conférant au Congrès de Nouvelle-Calédonie la compétence d'adopter, dans certaines matières, des lois spécifiques, cela ne tarda pas à attirer l'attention de certains élus Corse⁹. Un attrait vers un nouveau statut encore plus spécifique ne tarda pas à se manifester alors même que la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 rendait impossible cette faculté pour la Corse¹⁰.

Les négociations conduites pendant près de deux ans¹¹ ont finalement abouti à la promulgation de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse qui attribue de nouvelles compétences dans les domaines de l'identité

culturelle, de l'aménagement et du développement, du développement économique, de l'environnement et des services de proximité. Cette loi confère de nouvelles compétences sans en modifier le statut.

A travers l'histoire, nous pouvons percevoir toute la spécificité d'un territoire et conclure cette chronologie par la vision du Général du Gaulle qui, dans son discours à Ajaccio du 8 octobre 1943, n'avait jamais « pensé la Corse autrement que dans le cadre de la France (...) mais d'une vision prospective : celle d'une union - mosaïque de la nation ».

Aussi, le projet régional de 1969 proposé par le Général de Gaulle s'inscrivait dans l'idée que « L'unité et l'identité de la France avaient été suffisamment affirmées par deux siècles de centralisation croissante pour qu'il soit possible de décentraliser sans craindre d'éventuelles forces centrifuges. » C'est ainsi qu'en 1969, le chapitre I du projet de réforme régionale prévoit qu'au delà des « collectivités territoriales de la République, toute autre collectivité territoriale peut être créée par la loi » et que le chapitre VI prévoit des « Dispositions particulières à la Corse »¹².

La Corse, vers un statut (presque) unique

La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 a de nouveau apporté des évolutions au statut de la Corse à travers diverses dispositions¹³. Ainsi l'article 30 de la loi précitée dispose : « La collectivité de Corse constitue, à compter du 1^{er} janvier 2018, une collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution, en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse ».

En outre, la loi procède à la définition des règles de fonctionnement des institutions de cette collectivité, notamment :

- des modalités des transferts des biens,
- des droits et obligations des trois anciennes collectivités ;
- de la création d'une conférence de coordination des collectivités territoriales en Corse réunissant des membres du conseil exécutif de Corse, le président de l'Assemblée de Corse, les présidents des communautés d'agglomération, les maires des communes de 30 000 habitants ou plus, un représentant des collectivités territoriales et groupements de collectivités des territoires de montagne, huit représentants élus des présidents des communautés de communes et huit repré-



Crédit photo: Bernd Jürgens- Fotolia.com

Le rôle d'un Etat « plateforme », tel que conçu par Emmanuel Macron, n'est-il pas l'élan attendu par les collectivités pour affirmer leur diversité territoriale autour et au service de l'unité nationale ? L'exemple Corse sera-t-il la première expérimentation du déploiement du « Pacte girondin » ?

sentants élus des maires des communes de moins de 30 000 habitants ;

- de l'élargissement des pouvoirs du président du Conseil exécutif de Corse ;
- du retour au sein de l'Assemblée de Corse des membres de l'exécutif en cas de démission collective ou de vote d'une motion de défiance ;
- des modalités du contrôle de la légalité des actes adoptés par les autorités corses ;
- des compétences des autorités corses

Une situation finalement similaire à celle de 1811 bien que la question demeure sur les conséquences de cette nouvelle configuration. Dans le droit fil de ce statut, la loi de janvier 2002 issue du processus dit « de Matignon » avait renforcé les pouvoirs de la Collectivité territoriale de Corse en lui conférant des compétences réglementaires afin d'adapter les évolutions législatives aux spécificités locales. Mais ce dispositif « sur mesure » n'a eu de cesse, depuis lors, de se heurter aux rigidités de la Constitution qui n'ont jamais véritablement permis son application. Dans cette nouvelle configuration, l'Etat résistera-t-il encore longtemps ?

Décentralisation, autonomie : quelle(s) compatibilité(s) avec l'Unité de la France ?

La nouvelle configuration territoriale de la Corse, et ses enjeux, interroge sur les frontières qui séparent les concepts de « décentralisation » et « d'autonomie territoriale ». S'il fallait délibérément provoquer, jusqu'où doit aller l'autonomie dans une République administrativement décentralisée ? De quelle autonomie parle-t-on : fiscale, légale, politique ? L'autonomie dans la décentralisation constitue-t-elle un risque ou une force pour l'unité nationale ?

L'actualité « Corse » a remis en débat une problématique pourtant pas nouvelle. Ainsi, le 26 juin 2000, à l'occasion d'un groupe d'étude réalisé par l'Institut de la Gouvernance Territoriale et de la Décentralisation à l'Assemblée

“S'il fallait délibérément provoquer, jusqu'où doit aller l'autonomie dans une République administrativement décentralisée ? De quelle autonomie parle-t-on : fiscale, légale, politique ?”

nationale, le professeur Olivier Gohin intervenait sur ce point : « La décentralisation correspond précisément au transfert de compétences de l'Etat vers des personnes publiques sub-étatiques qui sont autonomes, c'est-à-dire qui détiennent la capacité reconnue par la loi ou par la Constitution de produire leurs propres normes dans le cadre de leurs compétences (...). Dès lors, la décentralisation ne se conçoit pas sans l'autonomie, mais un statut de décentralisation peut comporter plus ou moins d'autonomie. Si l'on peut dénommer « statut d'autonomie » un

statut de décentralisation particulièrement poussée (...), il reste que l'autonomie n'est qu'une question de degré dans le cadre du droit des personnes décentralisées, c'est-à-dire bénéficiaires des transferts de compétences de l'Etat. »¹⁴.

A cette lecture, la « décentralisation » et l'« autonomie » ne s'opposent pas, elles se complètent. Tout est question de mesure. Comme toute recette, l'unité du goût repose sur l'équilibre des dosages.

“La situation « Corse », pourrait-elle contrarier cet équilibre de la cohésion des territoires ? Une autonomie généralisée des territoires pourrait-elle devenir le nouveau défi d'une métropole jacobine ? Est-ce le début d'une France à « statuts particuliers » ?”

Cette recherche d'équilibre pour l'unité républicaine, telle que prévue par la Constitution, a été rappelée par le Président de la République à l'occasion de la première Conférence nationale des territoires du 17 juillet 2017 : « Le défi qui est le nôtre n'est pas d'aujourd'hui mais il est chaque jour un peu plus fort, c'est de conjuguer l'unité de la République qui nous a faits, (...), et la diversité de ces territoires qui est constitutif de nos identités, de notre identité profonde. »

Ainsi, la cohésion des territoires relèverait d'une conjugaison minutieuse entre « unité » et « diversité ». Une alchimie favorisée, toujours selon le Président de la République, par une plus grande « liberté » accordée aux élus locaux dans leur projet de territoire.

Mais la situation « Corse », pourrait-elle contrarier cet équilibre de la cohésion des territoires ? Une autonomie généralisée des territoires pourrait-elle devenir le nouveau défi d'une métropole jacobine ? Est-ce le début d'une France à « statuts particuliers » ?

Conclusion

Depuis 1982 et les premières lois de décentralisation, de nouveaux paradigmes territoriaux ont émergé. Les curseurs de la décentralisation ont évolué, et l'Etat lui-même tend à se repositionner dans un équilibre mondial. Ainsi, à l'heure où la gouvernance publique se cherche dans le croisement de la nécessaire « horizontalité » des libertés locales et l'impérieuse verticalité de l'Unité nationale, de nouvelles opportunités s'ouvrent pour les territoires. La nouvelle décentralisation doit justement être un élément de cette nouvelle gouvernance et il appartient aux collectivités d'écrire leur nouveau récit. D'ailleurs, le rôle d'un Etat « plateforme », tel que conçu par Emmanuel Macron, n'est-il pas l'élan attendu par les collectivités pour affirmer leur diversité territoriale autour et au service de l'unité nationale ? L'exemple Corse sera-t-il la première expérimentation du déploiement du « Pacte girondin » ?

A.-J. P.

1 Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ; loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral et loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

2 Les 3 et 10 décembre 2017

3 Emmanuel Macron, discours prononcé lors la Conférence nationale des territoires, le 17 juillet 2017, à Paris

4 Selon décret du 11 août 1793

5 Loi n°75-356 du 15 mai 1975 portant réorganisation de la Corse

6 Loi n°82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative

7 Loi n°82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse : compétences

8 Loi n°91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse

9 Thierry MICHALON, « Vers l'indispensable autonomie », revue *Pouvoirs Locaux* n°47, IV/2000

10 La faculté pour la Corse de disposer d'un régime particulier tel que celui du droit de l'outre-mer

11 De 1998 à 2001

12 in Responsables Locaux, 3^e trimestre 1986

13 Art. 30 et s. de la loi NOTRe

14 Olivier GOHIN, Intervention à l'Assemblée nationale, Groupe d'étude « Etat, organisation territoriale : de la réforme aux évolutions constitutionnelles », Institut de la Décentralisation, 26 juin 2000