

POURQUOI LA CORSE NE BENEFICIE-T-ELLE PAS D'UN NOUVEAU STATUT INTERNE ?

(LE RECENSEMENT DES CAUSES DE L'ECHEC DU *REFERENDUM
STATUTAIRE CONSULTATIF* ORGANISE EN CORSE LE 6 JUILLET 2003)

Par André ORAISON

Professeur de Droit public à l'Université de La Réunion (Université Française de
l'Océan Indien)

Résumé - Après la victoire du "non", la Corse conserve la complexité et la lourdeur de ses structures institutionnelles avec une collectivité territoriale *sui generis*, deux départements et 360 communes pour gérer les affaires de 260 000 habitants ! C'est dire que l'échec du scrutin du 6 juillet 2003 est de nature à tout pétrifier sur le plan statutaire pour une période indéterminée. Par ricochet, la victoire du "non" a aussi pour effet d'entraîner la recrudescence de la violence qui pénalise l'ensemble de l'économie insulaire et décourage les investissements indispensables. Cependant, la porte des réformes institutionnelles et administratives pour sortir l'île de Beauté de ses difficultés d'ordre politique, économique et culturel n'est pas définitivement close. Aucune situation - surtout si elle est bancal comme c'est le cas pour celle qui prévaut en Corse - n'est figée pour l'éternité. Par contre, il est certain que la Corse a désormais toute chance de ne pas être la collectivité territoriale "chef de file" en matière de décentralisation, au moins dans la France hexagonale.

L'article additionnel 72-1 de la Charte fondamentale de la Vème République consacre le *référendum statutaire consultatif* dans les termes suivants : "Lorsqu'il est envisagé de créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation, il peut être décidé par la loi de consulter les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées. La modification des limites des collectivités territoriales peut également donner lieu à la consultation des électeurs dans les conditions prévues par la loi" (alinéa 3). Ce nouveau mécanisme de la démocratie directe vient d'être mis en œuvre en Corse, le dimanche 6 juillet 2003. Mais les résultats de la première consultation directe organisée dans la France métropolitaine ont été négatifs. À une très faible majorité des suffrages exprimés, les Corses se sont en effet prononcés pour le *statu quo* et contre la quatrième grande réforme institutionnelle et administrative programmée pour leur île depuis l'origine de la Vème République.

Dès lors, il importe de préciser d'emblée l'enjeu de la consultation populaire du 6 juillet 2003 (I). Il importe également de rechercher et de commenter les erreurs commises par le Pouvoir central à l'occasion de ce scrutin organisé dans l'île de

Beauté avant d'envisager les conséquences du résultat négatif dans la société corse (II).

I/ L'ENJEU DE LA CONSULTATION POPULAIRE ORGANISEE EN CORSE LE 6 JUILLET 2003

Lors de la consultation populaire du 6 juillet 2003, le choix des Corses était apparemment simple : ils avaient à choisir entre le *statu quo* et le changement institutionnel et administratif. Dès lors, il est nécessaire de présenter le projet de réforme proposé par le Gouvernement de M. Jean-Pierre RAFFARIN (B) et le statut actuel de la Corse, consolidé par le scrutin du 6 juillet 2003 (A).

A/ La présentation du *statu quo* institutionnel et administratif

Pour appréhender la question institutionnelle de la Corse, on peut partir d'une remarque préalable faite par Mme Annie GRUBER : "Depuis 1768, date de sa cession à la France par la République de Gênes, la Corse n'a cessé de poser des problèmes spécifiques de gestion liés à son insularité et à son histoire"¹. Depuis l'avènement de la Vème République en 1958, c'est un fait symptomatique que l'île de Beauté a déjà expérimenté *grosso modo* trois statuts internes.

La Corse a d'abord connu un régime que l'on peut qualifier de "régime ordinaire" et qui est un régime de *bidépartementalisation*. La loi du 15 mai 1975 a mis en place les départements de la Corse-du-Sud (chef-lieu Ajaccio) et de la Haute-Corse (chef-lieu Bastia) par division de l'ancien département unique de la Corse, dont la création remontait à 1811. Depuis 1975, les deux départements insulaires ont un régime juridique de droit commun. Il en est ainsi tant pour ce qui est de leur organisation - avec une assemblée délibérante, le conseil général, et un exécutif confié au président de ce dernier - que pour ce qui a trait à leurs compétences. Celles-ci portent principalement sur l'aménagement rural, la distribution de l'aide sociale, la gestion des transports scolaires et l'entretien des routes départementales.

Par la suite, la Corse s'est vue reconnaître un statut particulier mieux adapté à ses spécificités géographiques, historiques, culturelles et linguistiques qui sont depuis longtemps à l'origine de revendications autonomistes - sinon indépendantistes - et que personne ne peut aujourd'hui ignorer ou même minimiser. Ce statut interne résulte de la deuxième loi de décentralisation du 2 mars 1982 qui a, elle-même, été complétée par plusieurs lois successives. La loi du 30 juillet 1982 a ainsi conféré à cette collectivité territoriale des compétences beaucoup plus étendues par rapport aux régions instituées sur le reste du territoire national métropolitain et créé les premiers offices spécialisés dans le domaine de l'agriculture, de l'hydraulique et des transports.

Une nouvelle avancée en matière de décentralisation est perceptible avec la loi du 13 mai 1991 qui transforme la Corse en "collectivité territoriale" *sui generis*

¹ Voir GRUBER (A), La décentralisation et les institutions administratives, Editions Armand COLIN, 1996, Paris, p. 52.

en application de l'article 72 de la Constitution (J.O.R.F., 14 mai 1991, pp. 6318-6329). En vertu de la loi du 13 mai 1991, portant statut de la collectivité territoriale de Corse, l'île de Beauté possède désormais un nouveau statut qui est toujours en vigueur et qui doit lui permettre - point de vue évidemment contesté par les mouvements nationalistes (qu'ils soient autonomistes ou indépendantistes) d'intégrer aussi largement que possible les spécificités insulaires. Parmi ses nouvelles institutions propres, il faut mentionner un Conseil exécutif élu par l'Assemblée de Corse. L'organe exécutif prépare et exécute les délibérations de l'Assemblée et peut voir sa responsabilité politique engagée devant elle par le biais d'une motion de défiance qui peut le conduire à présenter sa démission.

Il faut aussi mentionner l'Assemblée de Corse qui compte 51 sièges. Ses membres sont élus pour un mandat de six ans le même jour que les conseillers généraux métropolitains dans le cadre d'une circonscription électorale unique et selon un mode de scrutin de liste qui combine le suffrage majoritaire et la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Tout en maintenant un seuil de représentativité égal à 5% des suffrages exprimés, la loi instaure en fait un correctif qui vise à accorder une "prime" à la liste arrivée en tête. L'objectif avoué de ce mode de scrutin spécifique et relativement complexe est double : il vise à assurer une certaine stabilité politique au sein de l'organe délibérant tout en permettant la représentation des partis politiques minoritaires et notamment des mouvements nationalistes.

L'Assemblée de Corse a d'emblée été dotée de compétences plus importantes que celles qui sont reconnues aux conseils régionaux métropolitains. Certes, elle est chargée de régler les affaires de la collectivité territoriale de Corse et de voter son budget qui sont, en vérité, des compétences propres à toute assemblée délibérante locale. Mais elle a encore pour mission d'adopter un schéma d'aménagement déterminant les grandes orientations du développement économique et social de l'île ainsi que les moyens pour les mettre en œuvre. En outre, l'organe délibérant dispose d'attributions particulières importantes dans plusieurs domaines et notamment en matière d'«identité culturelle» de la Corse : l'Assemblée de Corse est ainsi compétente pour adopter un plan de développement de l'enseignement de la langue et de la culture corse et pour arrêter la carte scolaire de tous les établissements de l'enseignement secondaire (collèges, établissements publics d'enseignement professionnel et lycées).

L'Assemblée de Corse doit encore être obligatoirement consultée sur les projets de lois et de décrets, dès lors que leurs dispositions intéressent la Corse et elle peut demander que des modifications soient apportées à ces projets. Au sein de la collectivité territoriale de Corse, il faut encore noter l'existence d'un Conseil économique, social et culturel qui est un organisme consultatif : sa consultation par le Conseil exécutif et l'Assemblée de Corse est obligatoire pour toutes les décisions importantes qui sont susceptibles d'engager l'avenir économique, social et culturel de

la Corse. Une loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse a enfin organisé de nouveaux transferts de compétences au profit de la collectivité territoriale de Corse¹.

Proposé par le Gouvernement de M. Jean-Pierre RAFFARIN, le quatrième statut de l'île de Beauté dans le cadre de la Vème République impliquait - avec le consentement des Corses - la suppression de la "collectivité territoriale" existante et des deux départements voisins et le remplacement de ces trois collectivités publiques par une "collectivité territoriale unique" (B).

B/ La présentation du projet de réforme proposé par le Gouvernement

La réforme structurelle avait été précisée dans la loi du 10 juin 2003 "organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse" qui comprenait dix-sept articles et une annexe explicative (J.O.R.F., 11 juin 2003, pp.9815-9818). Proposée par le Gouvernement et présentée pour la première fois à l'appréciation directe des électeurs insulaires, ladite réforme se caractérisait par deux traits essentiels qu'il importe ici de mettre en exergue : elle visait en effet à instituer pour l'ensemble de la Corse une nouvelle collectivité publique infra étatique qui devait être à la fois une collectivité *déconcentrée* et une collectivité *unique*.

La réforme institutionnelle et administrative visait d'abord à la création d'une "collectivité territoriale unique", ayant son siège à Ajaccio. La nouvelle institution devait se substituer à l'actuelle collectivité territoriale *sui generis* de Corse instituée par la loi du 13 mai 1991 et aux départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse, dont la création remontait à la loi du 15 mai 1975. L'existence des 360 communes de l'île n'était pas remise en cause par un projet ambitieux qui prévoyait que la "collectivité territoriale unique" serait administrée par une assemblée délibérante - appelée l'Assemblée de Corse - et par un Conseil exécutif élu par l'Assemblée de Corse et responsable devant elle. La "collectivité territoriale unique" était appelée à exercer les compétences générales dévolues à la collectivité territoriale de Corse et aux départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse. Parmi ses compétences propres devaient figurer l'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ainsi que la détermination du régime des aides aux entreprises. Dans l'annexe à la loi du 10 juin 2003, il était prévu que ces compétences auraient pu être complétées, le cas échéant, par les futures lois générales de décentralisation applicables sur l'ensemble du territoire national. Enfin, la loi prévoyait que le préfet - en tant que représentant officiel de l'Etat dans la "collectivité territoriale unique" - serait "maintenu à Ajaccio". Cependant, cette autorité devait toutefois être assistée, pour la circonscription de la Haute-Corse, d'un préfet siégeant à Bastia. Le but principal de la refondation des institutions insulaires était de mettre un terme à la complexité des structures territoriales de la Corse. En rendant moins nombreux les centres de décision dans l'île de Beauté (ils devaient concrètement passer de trois à un !), son objectif évident

¹ Voir notamment DEBBASCH (Ch.), Droit Administratif, Editions ECONOMICA, Paris, 2002, pp. 313-319.

était de permettre aux pouvoirs publics locaux d'agir plus rapidement et de manière plus responsable que par le passé. Sur ce plan, la réforme statutaire programmée en Corse avait pour ambition de "garantir la cohérence des politiques publiques" et, à ce titre, elle pouvait apparaître objectivement comme entièrement bénéfique pour les populations locales.

La réforme institutionnelle et administrative visait ensuite à la création d'une "collectivité territoriale déconcentrée". Son objectif n'était absolument pas d'éloigner l'Administration des administrés, dès lors que la nouvelle "collectivité territoriale unique" devait comprendre "deux subdivisions administratives" dont les limites territoriales auraient coïncidé avec celles de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse. "Dépourvues de la personnalité morale", ces deux nouvelles circonscriptions devaient devenir le ressort de "conseils territoriaux" pour la mise en œuvre des décisions sur le terrain : l'un ayant son siège à Ajaccio pour la Corse-du-Sud et l'autre à Bastia pour la Haute-Corse. Composés, d'une part, des membres de la nouvelle Assemblée de Corse élus dans leurs ressorts respectifs et, d'autre part, de conseillers élus selon les mêmes modalités, les conseils territoriaux de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse avaient pour mission de mettre en œuvre les politiques décidées par la "collectivité territoriale unique" et d'agir toujours selon les règles fixées par ladite collectivité¹. Pour des raisons de bonne gestion, les deux conseils territoriaux insulaires devaient en fait exercer "certaines compétences de proximité" traditionnellement dévolues aux départements comme les aides aux communes, la gestion des politiques sociales ou encore l'entretien des routes secondaires. Pour mener à bien ces différentes missions, la nouvelle "collectivité territoriale unique" devait leur accorder des dotations appropriées dans le cadre de son budget et mettre, en cas de besoin, ses services à leur disposition.

La loi du 10 juin 2003 prévoyait également que les membres de l'Assemblée de la Corse et les membres des deux conseils territoriaux seraient élus dans le cadre d'une circonscription électorale unique correspondant à l'ensemble de la Corse. Dans son annexe, elle précisait que l'élection devait avoir lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle, avec attribution d'une prime majoritaire, dans le cadre de secteurs géographiques. Le mode de scrutin ainsi retenu devait permettre à la fois la représentation des territoires et celle des populations locales. Il devait également garantir le respect du principe de parité entre les hommes et les femmes en exigeant que chaque liste de candidats soit composée alternativement d'un candidat de chaque sexe ! Le projet prévoyait enfin que l'Assemblée de Corse élirait son Président ainsi que le Président et les membres du Conseil exécutif tandis que chaque conseil territorial procéderait à l'élection de son Président.

¹ Dans son Annexe explicative, la loi du 10 juin 2003 prévoyait que la collectivité territoriale unique de Corse pourrait, "dans des conditions déterminées par la loi, confier la mise en œuvre de certaines de ses compétences aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale" (J.O.R.F., 11 juin 2003, p. 9817).

Voici donc présenté le choix qui s'offrait aux Corses le 6 juillet 2003 à l'occasion de la première application du nouvel article 72-1, alinéa 3, de la Constitution. Or, les insulaires ont choisi la voie du *statu quo* institutionnel et administratif. Pour expliquer ce résultat négatif et interrogatif, il est clair que plusieurs erreurs plus ou moins graves ont été commises par le Gouvernement (II).

II/ LES CAUSES DE L'ECHEC DU POUVOIR CENTRAL DANS L'ORGANISATION DE LA CONSULTATION POPULAIRE DU 6 JUILLET 2003

Dans le processus de mise en œuvre du référendum statutaire consultatif en Corse pour la date du 6 juillet 2003, plusieurs dysfonctionnements peuvent être relevés. Certains relèvent de l'évidence. Nous les mettrons en exergue, dans les propos suivants, en analysant notamment les conditions de mise en application du troisième alinéa de l'article 72-1 de la Constitution.

Pour "créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier" ou pour "modifier son organisation", il faut d'abord qu'il y ait une initiative en ce sens en provenance de la base. Cette condition est logique, même si elle n'a pas été exigée par le Constituant, car elle est conforme à l'esprit de la décentralisation ! L'initiative incombe en fait aux élus locaux qui se prononceront en principe à une large majorité, sinon par consensus, au sein des assemblées délibérantes.

La première condition élémentaire - à savoir l'initiative venant de la base et plus exactement des édiles locaux - a bien été remplie en ce qui concerne la Corse. Mais elle l'a été - à notre humble avis - dans un contexte discutable qu'il importe de rappeler. Cette première condition a été remplie trop rapidement et sans débat approfondi véritable au sein de la classe politique corse puisqu'elle l'a été avant même que ne soit définitivement adoptée la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui introduit le nouvel article 72-1 dans la Charte suprême de la Vème République ! Dans une résolution *votée à une faible majorité*, l'Assemblée de Corse s'est en effet prononcée dès le 28 février 2003. Elle a bien tranché en faveur de la création d'une nouvelle "collectivité unique décentralisée" susceptible de remplacer la "collectivité territoriale de Corse", qui avait été créée par la loi du 13 mai 1991, ainsi que les deux départements institués par la loi du 15 mai 1975 : ceux de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse¹. Mais là encore, le Gouvernement aurait dû faire preuve d'une grande prudence dès lors que cette résolution n'avait pas été adoptée par consensus, ni même à une large majorité, mais à une très faible majorité de voix. Autant dire déjà que le Gouvernement est bien informé - dès le 28 février 2003 ! - du caractère aléatoire d'un éventuel référendum en Corse, dès lors que les élus locaux sont d'emblée partagés en deux groupes quasiment égaux sur la question du statut territorial de leur île. Dans la même résolution, l'Assemblée de Corse avait également souhaité - point en revanche éminemment positif et démocratique et donc irréprochable - que ce changement institutionnel et administratif substantiel soit

¹ Voir ANDREANI (J.-L.), "Vers un référendum en Corse", *Le Monde*, samedi 15 mars 2003, p. 13.

soumis à la consultation directe de l'ensemble de la population insulaire par le biais d'un référendum local consultatif.

La première condition officieuse impliquant une initiative locale est nécessaire. Mais elle n'est pas suffisante. Il faut encore - en vertu de l'article 72-1, alinéa 3, de la Constitution - qu'il y ait adoption par le Parlement d'une loi afin d'autoriser une consultation populaire sur un projet présenté par le Gouvernement. Sur ce point précis, on peut faire une observation intéressante avec M. Michel VERPEAUX : en vertu de la nouvelle version de la Charte suprême, la consultation populaire décidée par le Législateur n'implique ni l'existence ni même le vote d'une loi organique puisque des questions comme l'attribution d'un pouvoir d'adaptation législative aux nouvelles collectivités territoriales sont déjà résolues dans les dispositions qui ont été gravées dans le marbre de la Constitution et plus précisément dans son nouvel article 72 (alinéa 4)¹. Il appartient en fait au Gouvernement de définir, "à grands traits", dans un projet de loi ordinaire la nouvelle collectivité territoriale susceptible de remplacer l'ancienne ainsi que les modalités du *référendum statutaire local* - notamment la date exacte du scrutin et le seuil de participation des électeurs - avant de faire adopter l'ensemble du projet par le Parlement qui, en ce domaine, est souverain. Celui-ci *peut* décider, au coup par coup, de consulter les populations directement intéressées lorsqu'il s'agit de "créer une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier ou de modifier son organisation". Mais il n'est jamais contraint de le faire : il en est ainsi, même dans l'hypothèse où il y a une demande incontestable et quasi unanime, voire unanime, de la part des élus locaux !

Mais dans l'hypothèse où le Législateur décide d'organiser une consultation populaire dans une collectivité territoriale, une autre question importante se pose. Qui peut effectivement participer à la consultation ? À ce sujet, l'article 72-1 spécifie, dans son alinéa 3, que la consultation concerne "les électeurs inscrits dans les collectivités intéressées" et non leurs *administrés* ou *ressortissants* qui correspondent à des vocables généraux et non juridiques. On peut également en déduire *a contrario*, avec M. Jean-Philippe THIELLAY, que "tout débat sur la notion de corps électoral restreint est ainsi évité pour le futur"².

Pour que la consultation soit valide, il faut par ailleurs que la question posée aux électeurs soit dépourvue d'ambiguïtés. Il s'agit ici de respecter une règle cardinale établie par le Conseil constitutionnel et confirmée à plusieurs reprises dans sa jurisprudence. Dans sa décision de principe du 2 juin 1987 relative à la *Consultation des populations calédoniennes*, la Haute instance juridictionnelle avait déclaré que la mise en œuvre du principe de la libre détermination des peuples "doit permettre, dans le cadre de la Constitution, aux populations consultées par les autorités compétentes de la République, de manifester leur volonté". Elle avait aussitôt tiré la conclusion logique que, dès lors, "la question posée aux populations

¹ Voir VERPEAUX (M.), précité, p. 545.

² Voir THIELLAY (J.-Ph.), précité, p. 565.

intéressées doit satisfaire à la double exigence de loyauté et de clarté de la consultation"¹.

Pour déterminer l'avenir institutionnel de la Corse, c'est ce scénario ainsi décrit qui a été mis en œuvre par le Gouvernement de M. Jean-Pierre RAFFARIN. Mise au point afin de permettre une gestion plus efficace d'une île étendue sur 8 681 kilomètres carrés et peuplée par 260 000 habitants, la réforme a été élaborée en tenant compte de ses éléments de spécificité qui sont liés à l'histoire, à l'insularité, à la culture et à la langue de la Corse. Pour trancher la sulfureuse question de son statut interne, le Gouvernement a décidé d'organiser - pour la première fois - un tel référendum dans "l'île de Beauté", le 6 juillet 2003, sur la base du nouvel article 72-1 (alinéa 3) de la Constitution. Par la suite, le Parlement a entériné cette décision du Pouvoir exécutif en votant la loi du 10 juin 2003 "organisant une consultation des électeurs de Corse sur la modification de l'organisation institutionnelle de la Corse" (J.O.R.F., 11 juin 2003, pp. 9815-9818).

Mais là encore, le choix du 6 juillet 2003 retenu par le Gouvernement nous paraît inopportun : décidé dans la précipitation, ce choix est critiquable dans la mesure où la date retenue pour le référendum local n'a pas permis d'organiser un véritable débat approfondi en Corse au sein des élus insulaires et des citoyens de base sur l'important changement institutionnel ainsi planifié. Avec le recul, il apparaît aujourd'hui évident que les partisans du "oui" et ceux du "non" n'ont pas eu tout le temps nécessaire pour fourbir leurs armes et faire connaître leurs argumentations respectives au sein de la population locale ! En dernière analyse, nous pensons qu'un tel scrutin aurait dû logiquement être programmé après mûre réflexion, c'est-à-dire beaucoup plus tard et plus précisément au lendemain des élections de mars 2004 qui doivent permettre le renouvellement intégral des 51 membres de l'Assemblée de Corse !

C'est dans ce contexte, apparemment bien balisé, que les électeurs corses ont été appelés le 6 juillet 2003 - au cours d'une consultation populaire inédite dans la France hexagonale - à répondre par "Oui" ou par "Non" à la question ainsi libellée : "Approuvez-vous les orientations proposées pour modifier l'organisation institutionnelle de la Corse figurant en annexe de la loi n° 2003-486 du 10 juin 2003 ?". Adressée aux électeurs insulaires, une Annexe précisait bien par ailleurs l'organisation et les compétences de la nouvelle "collectivité territoriale unique" de la Corse. Mais ce document n'est pas lui-même à l'abri de tout reproche : il est en effet critiquable dans la mesure où il est présenté en des termes plutôt lapidaires (à peine une page d'explications !).

Pendant longtemps incertains, les résultats de la première consultation directe de la population locale, organisée en application du nouvel article 72-1 (alinéa 3) de la Constitution, ont finalement été négatifs. Alors qu'une majorité - au demeurant

¹ Voir la note rédigée par le Professeur François LUCHAIRE sous la décision rendue par le Conseil constitutionnel le 2 juin 1987, à propos de la Nouvelle-Calédonie, in Recueil DALLOZ-SIREY, 1988, pp. 289-293.

faible - des élus de l'île s'étaient prononcés pour le "oui" le 28 février 2003, c'est-à-dire en faveur d'un changement institutionnel, la population insulaire a dit timidement "non" (le "non" a devancé le "oui" de 2 190 voix !) quatre mois plus tard ! Certes, sur les 189 971 électeurs inscrits, il y a bien eu 114 970 votants, soit un taux de participation plutôt exceptionnel pour ce genre de scrutin, à l'échelon régional avec 60, 52% des inscrits. Mais c'est le "non" qui l'a emporté - à une très courte majorité des suffrages exprimés - par 50,98% des voix (soit 57 180) contre 49,02% pour le "oui" (soit 54 990)¹.

Ainsi, à l'issue d'un scrutin populaire qui devait lui permettre de rebondir sur le plan politique, la Corse apparaît-elle aujourd'hui ouvertement divisée en deux grands blocs politiques antagonistes ayant pratiquement la même importance numérique sans pour autant recouper les clivages politiques traditionnels entre la droite et la gauche locales. Elle se présente avec, d'un côté, des réformistes de tendances diverses et plus ou moins audacieuses et des groupes nationalistes partisans d'une expérimentation, sans doute hasardeuse, et, de l'autre, des conservateurs départementalistes - de droite comme de gauche - plutôt frileux et favorables, contre vents et marées, à un *statu quo* statutaire, sur certains points, très contestable.

Dès à présent et compte tenu du résultat négatif, un problème de terminologie s'impose. Peut-on parler de "référendum local" à propos de la consultation populaire qui vient d'être organisée en Corse ? Certes, cette expression est souvent employée par la doctrine. Mais elle n'est pas appropriée sur un plan juridique. Il s'agit en vérité d'une "consultation locale" et plus exactement encore d'une "consultation pour avis" dont le résultat ne s'impose pas au Pouvoir central dans la mesure où ce dernier peut ensuite s'y confirmer ou non.

Néanmoins, dès lors que la consultation des populations locales a été voulue par le Gouvernement avec l'appui du Président de la République et décidée ensuite par le Parlement dans une loi spécifique, on imagine mal que les autorités supérieures de la République puissent se déjuger une fois connus les résultats de la consultation locale. C'est le constat que nous pouvons faire à l'occasion de l'évolution institutionnelle qui avait été prévue pour la Corse. À la veille du scrutin du 6 juillet 2003, le chef de l'Etat avait indiqué sans ambiguïté qu'en cas de victoire du "non", le Gouvernement ne présenterait pas de projet de statut pour la Corse au Parlement². C'est dire que, dans une telle hypothèse, le *statu quo* dans le cadre de la loi du 22 janvier 2002 devait être maintenu dans l'île de Beauté pour une période indéterminée. En possession des résultats officiels et définitifs, M. Jean-Pierre RAFFARIN s'est conformé à cette interprétation présidentielle : il a ainsi déclaré

¹ Voir CEAUX (P.), "La majorité des élus de l'île est désavouée par les électeurs", *Le Monde*, mardi 8 juillet 2003, p. 8.

² Voir CEAUX (P.) et GURREY (B.), "Référendum corse : M. CHIRAC s'engage sous la menace du «non»", *Le Monde*, samedi 28 juin 2003, p. 8.

que "les Corses ont choisi le *statu quo*" et que "leur choix sera respecté"¹. Comme le Président de la République, le Premier ministre a néanmoins souhaité que les Corses relèvent le "défi" du développement économique, social et culturel avec l'aide de l'Etat.

Amendée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, la Constitution n'a donc pas permis aux insulaires de se doter d'une nouvelle organisation au sein de la République. La consultation du 6 juillet 2003 n'a pas rendu possible la création d'une "collectivité territoriale unique" et déconcentrée qui se serait substituée à la collectivité territoriale de Corse, instituée par la loi du 13 mai 1991, et aux départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse, qui avaient été créés par la loi du 15 mai 1975. C'est dire aussi que l'actuelle Assemblée de Corse - dotée de pouvoirs propres et composée de 51 membres élus à la représentation proportionnelle et tempérée par une prime majoritaire de 3 sièges pour la liste arrivée en tête - sera renouvelée les 21 et 28 mars 2004 comme le seront, à la même date, l'ensemble des conseils régionaux de la France continentale et ceux de la France ultramarine, en vertu d'un décret du 20 octobre 2003 (J.O.R.F., 20-21 octobre 2003, p. 17873).

Il est sans doute encore beaucoup trop tôt pour se prononcer sur les conséquences de l'échec de la réforme statutaire en Corse par la voie la plus démocratique de la consultation populaire et sur l'usage qu'il conviendra de faire à l'avenir de l'article 72-1 (alinéa 3) de la Constitution. On peut néanmoins faire quelques observations critiques complémentaires sur ce coup d'arrêt provisoire au "grand chantier" de la décentralisation, cher au Gouvernement de M. Jean-Pierre RAFFARIN.

Le rejet de la "collectivité territoriale unique" inflige un revers cuisant au Président de la République qui s'était personnellement engagé en faveur du "oui" dans la campagne référendaire. Après le Premier ministre - M. Jean-Pierre RAFFARIN - et le ministre de l'Intérieur - M. Nicolas SARKOZY - qui s'étaient déplacés à plusieurs reprises dans l'île de Beauté pour soutenir le projet de réforme, le Président de la République était à son tour intervenu. Il avait appelé les insulaires à voter résolument "oui" dans une longue *interview* publiée par le quotidien *Corse-Matin* du 27 juin 2003. Au lendemain du scrutin négatif du 6 juillet 2003, les sentiments sont partagés : globalement, au niveau national, la droite regrette et la gauche accuse. En vérité, les reproches ne manquent pas - nous avons déjà pu le constater - pour expliquer les causes du premier échec notoire de M. Jacques CHIRAC depuis le renouvellement triomphal de son mandat présidentiel en 2002.

Les représentants des Corses de la diaspora - près de trois fois plus nombreux que leurs cousins insulaires ! - ont pour la plupart regretté, semble-t-il, la victoire du "non" et se sont montrés plutôt critiques à l'égard du Pouvoir central. Ils ont reproché au Gouvernement de M. Jean-Pierre RAFFARIN son "manque de

¹ Voir GURREY (B.) et de MONTVALON (J.-B.), "Un échec partagé par MM. CHIRAC, RAFFARIN et SARKOZY", *Le Monde*, mardi 8 juillet 2003, p. 6.

pédagogie", voire sa "précipitation" et surtout la "politisation" outrancière de la consultation populaire du 6 juillet 2003.

L'*interview* accordée au quotidien *Corse-Matin* par le Président de la République, quelques jours avant la date du scrutin, est ainsi jugée trop habile ou ambiguë, sinon maladroite. En dramatisant l'enjeu de la consultation, M. Jacques CHIRAC avait, certes, souligné que "la création de la collectivité unique n'est pas une concession faite aux séparatistes" dans la mesure où "elle a été demandée depuis plusieurs années par des représentants de la plupart des familles politiques de l'île". Cette première partie de la déclaration présidentielle ne soulève aucune difficulté : elle correspond à la réalité. Cependant, le chef de l'Etat avait cru bon aussitôt d'ajouter que voter en faveur du "oui" - comme les mouvements nationalistes corses qui rêvent d'autonomie, sinon d'indépendance - "c'est la meilleure manière (pour les Corses) d'affirmer (leur) attachement à la France et à la République" ¹ !

Sur un plan général et au niveau des principes, on est en droit de penser que les interventions appuyées du Pouvoir central - certains diront même le "forcing" - pendant la campagne électorale en faveur du "oui" étaient déplacées et contraires à l'esprit même de la décentralisation qui veut que les autorités supérieures de la République laissent aux populations locales le soin de s'autodéterminer librement.

Pour leur part, les mouvements nationalistes insulaires considèrent que le triomphalisme appuyé des membres du Gouvernement de M. Jean-Pierre RAFFARIN et tout particulièrement celui de M. Nicolas SARKOZY au soir de l'arrestation d'Yvan COLONNA - l'assassin présumé du Préfet Claude ERIGNAC - a desservi la cause du "oui" dont ils se faisaient eux-mêmes les champions. Intervenue le 4 juillet 2003, soit quarante-huit heures à peine avant le référendum institutionnel incertain et en plein procès de huit membres présumés du commando qui aurait assassiné le préfet de Corse à d'Ajaccio, le 6 février 1998, cette arrestation hyper-médiatisée doit en vérité être combinée avec d'autres facteurs si l'on veut comprendre pleinement la victoire du "non" au référendum institutionnel.

L'arrestation surprise d'Yvan COLONNA doit être mise en parallèle avec l'important mouvement social de protestation sur la réforme des retraites dans la fonction publique et la mise en œuvre autoritaire de la décentralisation, notamment dans le domaine universitaire et scolaire. Ces incidents plus ou moins graves et cumulés *dans un laps de temps relativement court* ont pu effectivement contribuer à précipiter un certain nombre d'électeurs insulaires favorables à la réforme institutionnelle et administrative dans le camp traditionnellement imposant des abstentionnistes en Corse (39,48% des inscrits au soir du 6 juillet 2003 !), voire dans le camp aujourd'hui faiblement majoritaire du "non"².

Enfin, il ne faut pas oublier deux autres facteurs déterminants qui existent à l'état endémique dans l'île de Beauté et qui peuvent également expliquer, dans une

¹ Voir les extraits de l'*interview* de M. Jacques CHIRAC in *Le Monde*, samedi 28 juin 2003, p. 8.

² Voir ANDREANI (J.-L.), "Référendum : les raisons d'un échec", *Le Monde*, mardi 8 juillet 2003, p. 16.

certaine mesure, la timide victoire du "non": à savoir les attentats contre les bâtiments publics, considérés contre des symboles de "l'Etat oppresseur" ¹ ainsi que la fraude électorale². Que dire alors en guise de conclusion ?

Conclusion

Concernant le cas spécifique de la Corse, voici quelques réflexions terminales qui laissent sans doute un goût amer sans pour autant penser que l'île de Beauté se trouve dans une situation inextricable ou désespérée. Cela mérite explications. Les voici.

Certes, il est évident qu'une victoire même massive du "oui" lors de la consultation populaire du dimanche 6 juillet 2003 - comme l'avait assurément espéré le Président de la République et l'ensemble du Gouvernement de M. Jean-Pierre RAFFARIN - n'aurait pas réglé du jour au lendemain les maux multiples dont souffre depuis si longtemps la société insulaire. De même, une victoire confortable du "oui" n'aurait pas davantage mis un terme à la déficience chronique de l'économie insulaire qui résulte notamment de la faiblesse de l'industrialisation, de la pauvreté du sous-sol et de l'étroitesse du marché de consommation. Même faible, cette victoire politique aurait néanmoins été porteuse de grandes espérances et donné le signal d'une refondation des institutions corse dans un climat plus serein.

En revanche, après la victoire frileuse et, somme toute, ambiguë du "non", l'île de Beauté conserve la complexité et la lourdeur de ses structures institutionnelles et administratives avec une collectivité territoriale *sui generis*, deux départements et 360 communes pour gérer les affaires de 260 000 habitants seulement ! C'est dire en d'autres termes que l'échec de la consultation populaire du 6 juillet 2003 est de nature à tout pétrifier sur le plan statutaire et administratif pour une période indéterminée³. Par ricochet, la victoire du "non" a aussi pour conséquence immédiate d'entraîner la recrudescence de la violence - le "cancer de la Corse" pour reprendre l'expression du Président Jacques CHIRAC⁴ - qui pénalise l'ensemble de l'économie locale et décourage les investissements indispensables.

¹ Voir CEAUX (P.) et SMOLAR (P.), "Nicolas SARKOZY : «Nous voulons éradiquer la peur en Corse»", *Le Monde*, jeudi 30 octobre 2003, p. 8.

² L'article 17 de la loi du 10 juin 2003 a prévu l'hypothèse de la fraude dans les termes suivants : "Les résultats de la consultation peuvent être contestés devant le Conseil d'Etat statuant au contentieux par tout électeur admis à participer au scrutin et par le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse. La contestation doit être formée dans les dix jours suivant la proclamation des résultats" (J.O.R.F., 11 juin 2003, p. 9816). Cependant, en dépit de quelques irrégularités mineures dûment constatées, le Conseil d'Etat a finalement validé la première consultation populaire organisée en Corse dans une décision du 17 octobre 2003 (*Le Monde*, dimanche 19-lundi 20 octobre 2003, p. 9).

³ Voir Editorial, "Impasse en Corse", *Le Monde*, mardi 5 août 2003, p. 9.

⁴ S'ils veulent vraiment devenir - comme ils le proclament - la première force politique électorale de l'île et aborder, par ricochet, les élections des 21 et 28 mars 2004 pour le renouvellement de l'Assemblée de Corse avec les meilleures chances de succès, les différents mouvements nationalistes publics insulaires ont peut-être intérêt à pratiquer, dès à présent, la politique de l'union. Or, une telle union implique, dans large mesure, l'abandon de la clandestinité armée et des attentats contre les bâtiments publics et les biens privés qui - ce n'est pas un hasard - se sont multipliés de manière spectaculaire dans l'île de Beauté depuis

Dès lors, une première question importante s'impose à l'issue de cette étude : la porte des réformes institutionnelles et administratives pour sortir la Corse de ses difficultés d'ordre politique, économique et culturel est-elle définitivement close ? À notre humble avis, rien n'est moins sûr car aucune situation - surtout si elle est bancal comme c'est précisément le cas pour celle qui prévaut actuellement en Corse - n'est figée pour l'éternité. Par contre, il est certain que l'île de Beauté a désormais toute chance de ne pas être la collectivité territoriale de la République "chef de file" en matière de décentralisation, au moins dans la France hexagonale.

Sur un plan encore plus global, une deuxième question importante nous paraît tout aussi évidente. L'avenir des référendums statutaires consultatifs locaux - désormais juridiquement possibles en application de l'alinéa troisième de l'article 72-1 de la Loi fondamentale de la Charte suprême dans les diverses collectivités territoriales de la République - est-il déjà définitivement compromis ? Par nature optimiste, nous ne le pensons pas car la Corse reste malgré tout et jusqu'à nouvel ordre un cas bien particulier au sein de l'ensemble français. C'est dire en dernière analyse qu'il faut que se poursuive, dans la France métropolitaine comme dans la France ultramarine, le "grand chantier de la décentralisation" !

Étude achevée à Saint-Denis de La Réunion, le 21 février 2004

l'échec du référendum du 6 juillet 2003. Voir DAVET (G.), "Le FLNC-Union des combattants revendique une série de 22 attentats commis en Corse", *Le Monde*, samedi 30 août 2003, p. 7.

