

ASSEMBLEE DE CORSE

DELIBERATION N° 13/015 AC DE L'ASSEMBLEE DE CORSE CONSECUTIVE A LA CENSURE PAR LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DE DISPOSITIONS LEGISLATIVES VISANT A PROROGER LE REGIME FISCAL APPLICABLE AUX SUCCESSIONS COMPORTANT DES BIENS ET DROITS IMMOBILIERS SITUES EN CORSE

SEANCE DU 7 FEVRIER 2013

L'An deux mille treize et le sept février, l'Assemblée de Corse, régulièrement convoquée s'est réunie au nombre prescrit par la loi, dans le lieu habituel de ses séances, sous la présidence de M. Dominique BUCCHINI, Président de l'Assemblée de Corse.

ETAIENT PRESENTS : Mmes et MM.

ANGELINI Jean-Christophe, BARTOLI Marie-France, BASTELICA Etienne, BEDU-PASQUALAGGI Diane, BENEDETTI Paul-Félix, BIANCARELLI Viviane, BIANCUCCI Jean, BUCCHINI Dominique, CASALTA Laetitia, CASTELLANI Pascaline, CASTELLI Yannick, CHAUBON Pierre, COLONNA Christine, FEDERICI Balthazar, FERRI-PISANI Rosy, GIACOMETTI Josepha, GIOVANNINI Fabienne, LACAVE Mattea, LUCCIONI Jean-Baptiste, LUCIANI Xavier, MARTELLI Benoîte, MERMET Valérie, MOSCONI François, NICOLAI Marc-Antoine, NIELLINI Annonciade, NIVAGGIONI Nadine, ORSINI Antoine, ORSUCCI Jean-Charles, PANUNZI Jean-Jacques, RISTERUCCI Josette, de ROCCA SERRA Camille, RUGGERI Nathalie, SANTINI Ange, SANTONI-BRUNELLI Marie-Antoinette, SIMONPIETRI Agnès, STEFANI Michel, SUZZONI Etienne, TALAMONI Jean-Guy, TATTI François, VANNI Hyacinthe

ETAIENT ABSENTS ET AVAIENT DONNE POUVOIR :

Mme DONSIMONI-CALENDINI Simone à Mme CASTELLANI Pascaline
Mme FEDI Marie-Jeanne à Mme RISTERUCCI Josette
M. FRANCISCI Marcel à M. de ROCCA SERRA Camille
Mme GRIMALDI Stéphanie à Mme MERMET Valérie
Mme HOUDEMER Marie-Paule à M. TATTI François
Mme NATALI Anne-Marie à M. PANUNZI Jean-Jacques
M. SINDALI Antoine à M. SANTINI Ange
Mme VALENTINI Marie-Hélène à M. ORSUCCI Jean-Charles

ETAIENT ABSENTS : Mme et MM.

CASTELLANI Michel, SCIARETTI Véronique, SIMEONI Gilles.

L'ASSEMBLEE DE CORSE

VU la Constitution,

- VU** le Code Général des Collectivités Territoriales, Titre II, Livre IV, IV^{ème} partie,
- VU** le Code Général des Impôts,
- VU** la délibération n° 11/161 AC de l'Assemblée de Corse du 30 juin 2011 prise au titre de l'article L. 4422-16 du Code Général des Collectivités Territoriales et portant proposition de modification de dispositions législatives du Code Général des Impôts et du Code Général des Collectivités Territoriales relatives à la situation juridique du patrimoine immobilier et au régime fiscal applicable aux mutations à titre gratuit comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse, ci-annexée,
- VU** la délibération n° 12/100 AC de l'Assemblée de Corse du 5 juillet 2012 prise au titre de l'article L. 4422-16 du Code Général des Collectivités Territoriales et portant proposition de prorogation à titre conservatoire de dispositions du Code Général des Impôts relatives au régime fiscal applicable aux successions comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse et de modification du Code Général des Collectivités Territoriales, ci-annexée,
- VU** les travaux parlementaires relatifs à l'examen de la loi de finances pour 2013,
- VU** la décision du Conseil Constitutionnel n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012,
- SUR** rapport conjoint de la Commission des Compétences Législatives et Réglementaires, et de la Commission des Finances, de la Planification, des Affaires Européennes et de la Coopération, ci-annexé,

CONSIDERANT qu'elle a adopté à l'unanimité, le 5 juillet 2012, une délibération proposant au Premier ministre, dans le cadre des dispositions de l'article L. 4422-16 du Code Général des Collectivités Territoriales, de soumettre au Parlement la prorogation à titre conservatoire, jusqu'au 31 décembre 2017, des dispositions du Code Général des Impôts relatives au régime fiscal applicable aux successions comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse ;

que cette demande de prorogation à titre conservatoire était motivée par :

1. la proximité de la mise en œuvre, au 1^{er} janvier 2013, du processus de retour au droit commun fiscal ;
2. la nécessité d'une concertation avec le nouveau gouvernement sur la suite à donner à la délibération adoptée à l'unanimité le 30 juin 2011 par laquelle elle a proposé une série de modifications du Code Général des Impôts visant à donner à la Collectivité Territoriale de Corse une compétence en matière de fiscalité applicable à la part immobilière des mutations à titre gratuit, à donner une impulsion plus forte à la normalisation de la situation juridique de la propriété foncière, ainsi qu'à contribuer au règlement de la crise qui affecte les domaines de l'immobilier, du logement et du foncier ;

que l'Assemblée Nationale et le Sénat ont adopté deux amendements au projet de loi de finances pour 2013 rédigés en termes identiques, qui reprenaient la demande présentée par l'Assemblée de Corse ;

que la loi adoptée, et ainsi amendée, a fait l'objet, dans son ensemble, de trois saisines du Conseil Constitutionnel par des députés et des sénateurs qui, dans leurs mémoires, n'ont pas fait d'observations particulières sur l'article 14 concernant la prorogation jusqu'en 2017 du régime fiscal dérogatoire dont bénéficie la Corse ;

que le Conseil Constitutionnel a soulevé d'office la question de la conformité de cet article à la loi fondamentale, et a décidé le 29 décembre 2012 de le censurer, en considérant que « *le maintien du régime fiscal dérogatoire applicable aux successions sur des immeubles situés dans les départements de Corse conduit à ce que, sans motif légitime, la transmission de ces immeubles puisse être dispensée du paiement de droits de mutation ; que la nouvelle prorogation de ce régime dérogatoire méconnaît le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques* » ;

CONSIDERANT que la décision du Conseil Constitutionnel conduit à mettre en application la disposition de l'article 1135 bis selon laquelle « *pour les successions ouvertes entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2017, l'exonération mentionnée au premier alinéa est applicable à concurrence de la moitié de la valeur des immeubles et droits immobiliers situés en Corse* » ;

que paraît bien constituer une atteinte substantielle au principe d'égalité devant la loi et les charges publiques, le fait qu'il ne soit prévu qu'un seul palier intermédiaire pour passer de l'exonération totale à la taxation totale au détriment de personnes qui ne sont, par définition, en rien responsables de la cause qui les met en situation d'hériter ;

que si la mise en application de cette disposition affectera plus ou moins les héritages immobiliers en ligne directe, elle entraînera une forte taxation des héritages immobiliers en ligne collatérale - qui sont relativement bien plus nombreux en Corse qu'ailleurs - ce qui mettra la plupart des héritiers dans l'obligation de vendre les biens recueillis, dans un contexte de crise de l'immobilier pénalisant gravement les résidents à la recherche de logement ;

que cette disposition est de surcroît impossible à mettre en œuvre matériellement en l'état de la situation juridique du patrimoine foncier ;

CONSIDERANT que le Conseil Constitutionnel a également jugé qu'il n'y avait pas de motif légitime à maintenir au-delà du 31 décembre 2012, durant une période de cinq années, une disposition de la loi du 22 janvier 2002 (*article 641 bis du Code Général des Impôts*) qui portait temporairement à vingt-quatre mois le délai légal de six mois accordé pour déclarer une succession comportant des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse ;

que cette disposition faisant passer, d'un jour à l'autre, le délai de déclaration de vingt-quatre à six mois paraît bien constituer une autre atteinte substantielle au principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ;

que, certes, un délai de vingt-quatre mois à compter du décès demeure accordé jusqu'au 31 décembre 2018, aux fins de régularisation, aux héritiers recueillant une

succession comportant des immeubles ou droits immobiliers pour lesquels le droit de propriété du défunt n'a pas été constaté antérieurement à son décès par un acte régulièrement transcrit ou publié (§ II de l'article 1135 bis du Code Général des Impôts),

que, cependant, cette période de six années (2013-2018) sera loin d'être suffisante pour mener à bien l'entreprise de reconstitution des titres de propriété conduite par le notariat et le GIRTEC, laquelle s'avère bien plus complexe et longue que cela pouvait être prévu en 2002 ;

CONSIDERANT que le Conseil Constitutionnel a jugé qu'il n'y avait pas de motif légitime à maintenir au-delà de 2014 les dispositions de la loi du 22 janvier 2002 qui ont prévu, pour les immeubles situés en Corse, une exonération du droit de 2,50 % sur les actes de partage de succession et les licitations de biens héréditaires, ainsi qu'une exonération de toute perception au profit du Trésor des procurations et des attestations notariées après décès, et des actes de notoriété établis en vue du règlement d'une indivision successorale ;

qu'une telle mesure est de nature à réduire à néant les efforts entrepris pour réduire le nombre anormalement élevé de biens indivis ;

CONSIDERANT que, dans aucun des considérants de sa décision, le Conseil Constitutionnel n'a fait allusion à la situation juridique particulière du patrimoine immobilier sur laquelle s'est fondée le législateur en 2002 pour justifier un régime fiscal dérogatoire et transitoire, et en 2008 pour justifier sa prorogation ;

que, cependant, des données incontestables illustrent la gravité de cette situation et le temps qui sera nécessaire à sa régularisation :

- plus de la moitié des biens situés en milieu rural - principalement ceux qui ne sont pas bâtis - demeurent dans l'indivision, ce qui représente un taux plus de cinq fois supérieur au taux moyen national ;
- sur plus de 815 000 parcelles recensées, 367 000 (soit 45 %) appartiennent à des propriétaires présumés décédés (car nés il y a plus de cent ans), alors que cette situation est marginale sur le territoire métropolitain continental ;
- un très grand nombre de biens non bâtis ne sont pas délimités dans les matrices cadastrales. Par rapport à la norme métropolitaine des départements, il y en a vingt-trois fois plus en Corse-du-Sud et cinquante-quatre fois plus en Haute-Corse, soit quarante fois plus pour la Corse entière. Ces chiffres révèlent les graves lacunes du cadastre et la nécessité pour l'Etat de procéder à une profonde rénovation ;
- plusieurs dizaines de milliers de titres de propriété restent à reconstituer. Mis en place avec beaucoup de retard, le GIRTEC a seulement commencé à fonctionner à la fin de l'été 2008 et n'a pu traiter que 1 394 dossiers au 31 octobre 2012 ;

CONSIDERANT qu'une telle situation entraîne, pour la population insulaire, une rupture d'égalité, et que, tant qu'elle ne sera pas régularisée, seul un régime fiscal dérogatoire, accompagné d'autres mesures fortement incitatives, peut permettre de restaurer l'égalité des citoyens devant la loi ;

qu'un tel régime dérogatoire ne serait pas contraire à la jurisprudence constante du Conseil Constitutionnel affirmant que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce*

que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit » ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

ARTICLE PREMIER :

APPELLE solennellement l'attention du gouvernement sur la gravité de la situation résultant de la décision du Conseil Constitutionnel.

ARTICLE 2 :

DEMANDE au Premier ministre de bien vouloir recevoir au plus tôt une délégation d'élus de la Collectivité Territoriale de Corse pour examiner cette situation et envisager les mesures à prendre.

ARTICLE 3 :

REITERE avec force sa délibération du 30 juin 2011 par laquelle elle a demandé que soit attribuée à la Collectivité Territoriale de Corse une compétence en matière de fiscalité des mutations à titre gratuit, afin de mettre en œuvre une politique ambitieuse de maîtrise du foncier et de construction de logements sociaux, susceptible, en elle-même, de faire baisser la pression spéculative.

ARTICLE 4 :

PREND ACTE de la décision du gouvernement de laisser aux héritiers un délai de deux ans, à compter du décès, pour déposer la déclaration de succession sans qu'ils encourrent de pénalités.

ARTICLE 5 :

DEMANDE que soit prise dans l'immédiat, à l'initiative du gouvernement, une disposition conservatoire supplémentaire, reportant la mise en application des dispositions de l'article 1135 bis du Code Général des Impôts relatives à la taxation des successions comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse.

ARTICLE 6 :

APPELLE fortement l'attention du Premier ministre sur l'impérieuse nécessité d'apporter, sur le fond, une solution qui soit juridiquement sûre et qui réponde à tous les aspects de la problématique, tant au plan civil (reconstitution des titres de propriété ; résorption de l'indivision) qu'au plan fiscal (régime des mutations à titre gratuit ; révision du cadastre pour la délimitation des biens ; mise à jour des rôles de la propriété foncière).

ARTICLE 7 :

AFFIRME que sa démarche ne vise sûrement pas à permettre aux contribuables insulaires d'échapper à l'impôt, mais est uniquement dictée par son

souci de restaurer une véritable égalité devant la loi par la prise en compte d'une situation spécifique et d'instaurer un régime fiscal des mutations à titre gratuit adapté, fondé notamment sur la contribution des gros patrimoines, permettant à la Corse de concilier justice fiscale et justice sociale, protection du patrimoine foncier et immobilier, et développement économique.

ARTICLE 8 :

La présente délibération sera adressée au Président du Conseil Exécutif de Corse qui la transmettra au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la Collectivité Territoriale de Corse.

ARTICLE 9 :

La présente délibération fera l'objet d'une publication au recueil des actes administratifs de la Collectivité Territoriale de Corse.

AJACCIO, le 7 février 2013

Le Président de l'Assemblée de Corse,

Dominique BUCCHINI

ANNEXE

COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE**ASSEMBLEE DE CORSE****SESSION DES 7 & 8 FEVRIER 2013****COMMISSION DES FINANCES,
DE LA PLANIFICATION,
DES AFFAIRES EUROPEENNES
ET DE LA COOPERATION****COMMISSION DES COMPETENCES
LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES****REGIME FISCAL APPLICABLE AUX SUCCESSIONS COMPORTANT
DES BIENS ET DROITS IMMOBILIERS SITUES EN CORSE****SUITE A DONNER A LA DECISION
n° 2012-662 DC DU 29 DECEMBRE 2012
DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL****RAPPORT A L'ASSEMBLEE DE CORSE**

Votre Assemblée a adopté à l'unanimité, le 5 juillet 2012, une délibération proposant au Premier ministre, dans le cadre des dispositions de l'article L. 4422-16 du Code Général des Collectivités Territoriales, de soumettre au Parlement la prorogation à titre conservatoire des dispositions du Code Général des Impôts relatives au régime fiscal applicable aux successions comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse.

Votre délibération demandait :

1. de reporter aux successions ouvertes jusqu'au 31 décembre 2017, au lieu du 31 décembre 2012, l'application du délai spécial de déclaration de succession prévu à l'article 641 bis du Code Général des Impôts en faveur des successions comportant des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse ;
2. de reporter aux actes établis jusqu'au 31 décembre 2017, au lieu du 31 décembre 2014, l'exonération, sous certaines conditions, et à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse, du droit de partage de 1,10 %, prévue à l'article 750 bis A du Code Général des Impôts en faveur des actes de partage de succession et des licitations de biens héréditaires ;
3. de reporter aux actes établis jusqu'au 31 décembre 2017, au lieu du 31 décembre 2014, l'exonération de toute perception en faveur du Trésor, prévue à l'article 1135 du Code Général des Impôts en faveur des procurations, attestations notariées après décès et actes de notoriété établis en vue du règlement d'une indivision successorale comportant des biens ou des droits immobiliers situés en Corse ;

4 de reporter :

- a) aux successions ouvertes jusqu'au 31 décembre 2017, au lieu du 31 décembre 2012, l'exonération totale de droits de mutation par décès des immeubles et droits immobiliers situés en Corse prévue à l'article 1135 bis du Code Général des Impôts ;
- b) aux successions ouvertes du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2022, au lieu du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2017, l'exonération à hauteur de 50 % des biens et droits de l'espèce prévue au même article du code général des impôts ;

Cette demande de prorogation à titre conservatoire était motivée par :

1. la proximité de la mise en œuvre, au 1^{er} janvier 2013, du processus de retour au droit commun fiscal ;
2. la nécessité d'une concertation avec le nouveau gouvernement sur la suite à donner à la délibération adoptée à l'unanimité le 30 juin 2011 par laquelle votre Assemblée a proposé une série de modifications du Code Général des Impôts visant à donner à la Collectivité Territoriale de Corse une compétence en matière de fiscalité applicable à la part immobilière des mutations à titre gratuit, à donner une impulsion plus forte à la normalisation de la situation juridique de la propriété foncière, ainsi qu'à contribuer au règlement de la crise qui affecte les domaines de l'immobilier, du logement et du foncier.

En l'absence de réponse du gouvernement, deux amendements au projet de loi de finances pour 2013 ont été déposés par les députés Giacobbi et Pupponi. Ils reprenaient la demande présentée par l'Assemblée de Corse. Ces amendements, rédigés en termes identiques, ont été adoptés par l'Assemblée nationale et le Sénat. Il est à noter que le sénateur Marc, rapporteur général du Budget, avait présenté un rapport très détaillé et argumenté sur la question.

La loi adoptée, ainsi amendée, a fait l'objet - dans son ensemble, selon la procédure organique - de trois saisines du Conseil constitutionnel par des députés et des sénateurs qui, dans leurs mémoires explicatifs, n'ont cependant pas fait d'observations particulières sur l'article 14 concernant la prorogation jusqu'en 2017 du régime fiscal dérogatoire dont bénéficie la Corse.

Mais le Conseil constitutionnel, comme il en a le droit, a soulevé d'office la question de la conformité de cet article à la loi fondamentale. Dans sa décision du 29 décembre 2012, il a décidé de le censurer, en considérant que *« le maintien du régime fiscal dérogatoire applicable aux successions sur des immeubles situés dans les départements de Corse conduit à ce que, sans motif légitime, la transmission de ces immeubles puisse être dispensée du paiement de droits de mutation ; que la nouvelle prorogation de ce régime dérogatoire méconnaît le principe d'égalité devant la loi et les charges publiques ; que, par suite, l'article 14 doit être déclaré contraire à la Constitution »*.

Sur cette décision, l'inspecteur général des services, José Colombani, a livré aux deux commissions une analyse.

On peut notamment en retirer que « le Conseil constitutionnel, en censurant la totalité des dispositions de l'article 14, a entendu principalement sanctionner le maintien d'un régime dérogatoire qui, depuis 2002, permet l'exonération totale de droits pour les mutations par décès comportant des biens et droits immobiliers. » Selon l'inspecteur général, c'est donc cette exonération totale prorogée, alors qu'elle a duré onze ans dans le cadre d'un dispositif de retour progressif au droit commun, que le Conseil juge contraire au principe d'égalité devant la loi et les charges publiques. Il ajoute qu'en ne soulevant pas d'office la constitutionnalité du régime fiscal dérogatoire lui-même - ce qu'il avait la possibilité de faire - le Conseil n'en a pas remis en cause le principe même, rappelant que, dans sa jurisprudence, « *il a toujours admis qu'en raison de sa situation particulière, la Corse pouvait bénéficier de dérogations à la loi commune à condition qu'elles soient justifiées* ». On ajoutera que sans doute, pour ne pas le censurer globalement, le Conseil constitutionnel a dû tenir compte du caractère provisoire du dispositif de retour au droit commun.

L'inspecteur général conclut son analyse en estimant que, « *la situation juridique du patrimoine immobilier en Corse ne lui étant pas inconnue* », le Conseil a pu vouloir « *signifier que le législateur ne doit plus se contenter de proroger le dispositif existant : il doit prendre d'autres mesures, certes dérogatoires, mais ne remettant pas en cause de manière excessive les principes fondamentaux* ».

Quoiqu'il en soit, la décision du Conseil constitutionnel conduit à mettre en application la disposition de l'article 1135 bis selon laquelle « *pour les successions ouvertes entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2017, l'exonération mentionnée au premier alinéa est applicable à concurrence de la moitié de la valeur des immeubles et droits immobiliers situés en Corse* ». L'inspecteur général réitère à ce sujet les observations déjà faites par ailleurs sur l'aspect contestable d'un dispositif progressif « *qui n'a prévu que deux étapes pour parvenir au droit commun, ce qui fait qu'une succession ouverte au dernier jour d'une étape met l'héritier dans une situation bien plus favorable que celle d'un héritier recueillant l'actif d'une succession ouverte le lendemain, au premier jour de l'étape suivante* ». Il estime que, paraît bien constituer une atteinte substantielle au principe d'égalité devant la loi et les charges publiques, le fait qu'il ne soit prévu « *qu'un seul palier intermédiaire pour passer de l'exonération totale à la taxation totale au détriment de personnes qui ne sont, par définition, en rien responsables de la cause qui les met en situation d'hériter* ».

Les conséquences de la mise en application de cette disposition sont plus ou moins importantes selon le lien de parenté entre défunt et héritier. En ligne directe, les héritages immobiliers modestes continueront à être exonérés de droits, tandis que les autres héritages seront plus ou moins taxés¹.

¹ Un enfant unique héritant de ses parents la pleine propriété de biens immobiliers d'une valeur vénale de 400 000 € ne paiera pas de droits de succession. Pour des biens d'une valeur vénale de 600 000 €, il paiera 8 200 €. Deux enfants héritant de leurs parents la pleine propriété de biens immobiliers d'une valeur vénale de 800 000 € ne paieront pas de droits de succession. Pour des biens d'une valeur vénale de 1 000 000 €, ils paieront chacun 3 200 €.

En revanche, en ligne collatérale, les successions - qui sont relativement bien plus nombreuses en Corse qu'ailleurs - seront taxées à partir d'un seuil très bas², ce qui pourrait mettre la plupart des héritiers dans l'obligation de vendre les biens recueillis.

Or on a bien vu, lors de nos travaux en 2011, que les ventes sont réalisées - à raison de près des deux tiers - au profit d'acheteurs ne résidant pas en Corse à titre principal, ce qui contribue à aggraver la crise du logement.

Le Conseil constitutionnel a également considéré qu'il n'y avait pas de motif légitime à maintenir au-delà du 31 décembre 2012, durant une période de cinq années, une disposition de la loi du 22 janvier 2002 (*article 641 bis du Code Général des Impôts*) qui portait temporairement à vingt-quatre mois le délai légal de six mois accordé pour déclarer une succession comportant des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse.

A ce sujet, vos commissions ont pris acte de la décision annoncée le 31 janvier dernier, par le ministre chargé du Budget, qui consiste à ne pas infliger de pénalités aux héritiers qui ne respecteront pas la règle des six mois, à condition qu'ils déposent la déclaration de succession dans les deux ans du décès.

En tout état de cause, et sur le fond, l'inspecteur général a relevé là encore l'aspect contestable d'une disposition faisant passer, d'un jour à l'autre, le délai de déclaration de vingt quatre à six mois : selon lui, cela paraît bien constituer une autre atteinte substantielle au principe d'égalité devant la loi et les charges publiques.

Il est important de noter que si les déclarations de succession comportant des immeubles ou droits immobiliers pour lesquels le droit de propriété du défunt n'a pas été constaté antérieurement à son décès par un acte régulièrement transcrit ou publié doivent désormais impérativement intervenir dans un délai de six mois, les héritiers concernés disposent toujours d'un délai de vingt quatre mois à compter du décès pour régulariser cette situation, au besoin avec l'assistance du GIRTEC³.

Cette disposition dérogatoire et transitoire de la loi du 22 janvier 2002, justifiée par la nécessité de régulariser la situation juridique du patrimoine immobilier, demeurera applicable aux successions ouvertes avant le 1^{er} janvier 2018 (§ II de l'article 1135 bis du Code Général des Impôts).

Enfin, le Conseil constitutionnel a considéré qu'il n'y avait pas de motif légitime à maintenir au-delà de 2014, les dispositions de la loi du 22 janvier 2002 qui ont prévu, pour les immeubles situés en Corse, une exonération du droit de 2,50 % sur les actes de partage de succession et les licitations de biens héréditaires, ainsi qu'une exonération de toute perception au profit du Trésor des procurations et des attestations notariées après décès, ainsi que des actes de notoriété établis en vue du

² Entre frère(s) et sœur(s), ou bien entre oncle(s) ou tante(s) et neveu(x) ou nièce(s) venant en représentation d'un parent pré-décédé : un héritier unique paiera 0 € pour un bien d'une valeur vénale de 20 000 €, 3 500 € pour une valeur vénale de 40 000 €, 15 600 € pour une valeur vénale de 100 000 €, 83 000 € pour une valeur vénale de 400 000 € ; 2 héritiers paieront chacun 0 € pour un bien d'une valeur vénale de 40 000 €, 5 300 € pour une valeur vénale de 100 000 €, 38 000 € pour une valeur vénale de 400 000 € ; 3 héritiers paieront chacun 0 € pour un bien d'une valeur vénale de 60 000 €, 2 300 € pour une valeur vénale de 100 000 €, 23 000 € pour une valeur vénale de 400 000 € ; 4 héritiers paieront chacun 0 € pour un bien d'une valeur vénale de 80 000 €.

³ Si ce délai de deux ans n'est pas respecté, les héritiers ou légataires sont tenus d'acquitter, dans le mois suivant, les droits de mutation de droit commun ainsi qu'un droit supplémentaire de 1 % et l'intérêt de retard.

règlement d'une indivision successorale. En observant que n'est pas mentionnée une condition, figurant dans les articles en cause et disposant que « *ces exonérations s'appliquent à condition que l'acte soit authentique* », on rappellera que ces dispositions dérogatoires, dont certaines datent de 1985, ont été fondées sur la nécessité de réduire le nombre anormalement élevé de biens indivis.

Ainsi, on observe que, dans aucun des considérants de sa décision, le Conseil constitutionnel n'a fait allusion à la situation juridique très particulière du patrimoine immobilier sur laquelle s'est fondée le législateur en 2002 pour justifier un régime fiscal dérogatoire et transitoire, et en 2008 pour justifier sa prorogation. Des données incontestables illustrent cette situation :

- plus de la moitié des biens situés en milieu rural - principalement ceux qui ne sont pas bâtis - demeurent dans l'indivision, ce qui représente un taux plus de cinq fois supérieur au taux moyen national ;
- sur plus de 815 000 parcelles recensées, 367 000 (soit 45 %) appartiennent à des propriétaires présumés décédés (car nés il y a plus de cent ans), alors que cette situation est marginale sur le territoire métropolitain continental ;
- un très grand nombre de biens non bâtis ne sont pas délimités dans les matrices cadastrales. Par rapport à la norme métropolitaine des départements, il y en a vingt trois fois plus en Corse-du-Sud et cinquante quatre fois plus en Haute-Corse, soit quarante fois plus pour la Corse entière. Ces chiffres révèlent les graves lacunes du cadastre et la nécessité pour l'Etat de procéder à une profonde rénovation.
- Quant à l'entreprise de reconstitution des titres de propriété, on relève avec intérêt, l'analyse faite par le sénateur Marc dans son rapport général : « *La mise en place du GIRTEC a pris beaucoup de retard. Le recrutement du personnel a débuté à la fin de l'été 2008 et le GIRTEC a dû entièrement définir ses procédures et méthodes de travail, un tel travail n'ayant jamais été entrepris en France jusqu'alors. Le groupement a traité 15 dossiers en 2008, 214 dossiers en 2009, 338 dossiers en 2010 et 389 dossiers en 2011. Au 31 octobre 2012, il a traité 438 dossiers, soit un rythme de 500 à 530 dossiers par an qui devrait être son rythme de croisière, tant du fait du niveau de ses ressources que du nombre limité d'études notariales en Corse (25). Le nombre total de dossiers à traiter est indéterminable à ce stade. Néanmoins, on relève que l'île compte 95 060 propriétaires présumés décédés*».

Nul ne peut contester qu'une telle situation entraîne, pour la population insulaire, une rupture d'égalité, et que, tant qu'elle durera, seul un régime fiscal dérogatoire, accompagné d'autres mesures fortement incitatives, peut permettre de restaurer l'égalité des citoyens devant la loi. On rappellera à cet égard que la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel affirme que « *le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit* ».

Or il est évident que la période de cinq années qui nous sépare du retour au droit commun fiscal intégral est très loin d'être suffisante pour permettre de résorber les désordres qui affectent le patrimoine immobilier insulaire et dont la récurrence contribue à aggraver la crise qui sévit en Corse dans les domaines de l'immobilier, du logement et du foncier. La seule entreprise de reconstitution des titres de

propriété conduite par le notariat et le GIRTEC s'avère en effet bien plus complexe et longue que cela pouvait être prévu en 2002, et elle ne pourra être menée à bien que d'ici une vingtaine d'années.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire :

- Que le gouvernement reçoive au plus tôt une délégation d'élus de notre collectivité territoriale pour examiner la situation et envisager les mesures à prendre ;
- Que soit prise dans l'immédiat, à l'initiative du gouvernement, une disposition conservatoire supplémentaire, permettant de reporter la mise en application des dispositions de l'article 1135 bis du code général des impôts relatives à la taxation des successions comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse.
- Que soit fortement réitérée la demande principale que notre collectivité territoriale a adressée au gouvernement à travers la délibération du 30 juin 2011 relative à l'attribution d'une compétence en matière de fiscalité des mutations à titre gratuit, permettant la mise en œuvre d'une politique ambitieuse de maîtrise du foncier et de construction de logements sociaux, susceptible, en elle-même, de faire baisser la pression spéculative.
- Que soit rappelée l'impérieuse nécessité d'apporter, sur le fond, une solution qui soit juridiquement sûre et qui réponde à tous les aspects de la problématique, tant au plan civil (reconstitution des titres de propriété ; résorption de l'indivision) qu'au plan fiscal (régime des mutations à titre gratuit ; révision du cadastre pour la délimitation des biens ; mise à jour des rôles de la propriété foncière).
- Que soit affirmé que la démarche entreprise ne vise sûrement pas à permettre aux contribuables insulaires d'échapper à l'impôt, mais est uniquement dictée par le souci de restaurer une véritable égalité devant la loi par la prise en compte d'une situation spécifique et d'instaurer un régime fiscal des mutations à titre gratuit adapté, fondé notamment sur la contribution des gros patrimoines, permettant à la Corse de concilier justice fiscale et justice sociale, protection du patrimoine foncier et immobilier, et développement économique.

A cet effet, vos deux commissions vous proposent d'adopter une délibération qui serait adressée au Premier ministre et dont vous voudrez bien trouver le projet ci-joint.

ASSEMBLEE DE CORSE

**DELIBERATION N° 11/161 AC DE L'ASSEMBLEE DE CORSE
PRISE AU TITRE DE L'ARTICLE L. 4422-16 DU CODE GENERAL
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET PORTANT PROPOSITION
DE MODIFICATION DE DISPOSITIONS LEGISLATIVES DU CODE GENERAL
DES IMPOTS ET DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
RELATIVES A LA SITUATION JURIDIQUE DU PATRIMOINE IMMOBILIER
ET AU REGIME FISCAL APPLICABLE AUX MUTATIONS A TITRE GRATUIT
COMPORTANT DES BIENS ET DROITS IMMOBILIERS SITUES EN CORSE**

SEANCE DU 30 JUIN 2011

L'An deux mille onze et le trente juin, l'Assemblée de Corse, régulièrement convoquée s'est réunie au nombre prescrit par la loi, dans le lieu habituel de ses séances, sous la présidence de M. Dominique BUCCHINI, Président de l'Assemblée de Corse.

ETAIENT PRESENTS : Mmes et MM.

ANGELINI Jean-Christophe, BARTOLI Marie-France, BASTELICA Etienne, BEDU-PASQUALAGGI Diane, BENEDETTI Paul-Félix, BIANCUCCI Jean, BUCCHINI Dominique, CASTELLANI Michel, CASTELLANI Pascaline, CHAUBON Pierre, FEDERICI Balthazar, FEDI Marie-Jeanne, FERRI-PISANI Rosy, GIACOMETTI Josepha, GIOVANNINI Fabienne, GUERRINI Christine, LACAVE Mattea, LUCCIONI Jean-Baptiste, LUCIANI Xavier, MOSCONI François, NICOLAI Marc-Antoine, NIELLINI Annonciade, NIVAGGIONI Nadine, ORSINI Antoine, PANUNZI Jean-Jacques, de ROCCA SERRA Camille, SANTINI Ange, SANTONI-BRUNELLI Marie-Antoinette, SCIARETTI Véronique, SIMEONI Gilles, SINDALI Antoine, STEFANI Michel, TALAMONI Jean-Guy, VALENTINI Marie-Hélène, VANNI Hyacinthe

ETAIENT ABSENTS ET AVAIENT DONNE POUVOIR :

Mme BIANCARELLI Viviane à M. BASTELICA Etienne
Mme CASALTA Laetitia à Mme NIELLINI Annonciade
M. CASTELLI Yannick à M. FEDERICI Balthazar
Mme COLONNA Christine à M. BIANCUCCI Jean
Mme DONSIMONI-CALENDINI Simone à Mme BARTOLI Marie-France
M. FRANCISCI Marcel à M. PANUNZI Jean-Jacques
Mme GRIMALDI Stéphanie à Mme GUERRINI Christine
Mme HOUEMER Marie-Paule à Mme CASTELLANI Pascaline
Mme MARTELLI Benoîte à M. ORSINI Antoine
Mme NATALI Anne-Marie à M. SANTINI Ange
M. ORSUCCI Jean-Charles à Mme VALENTINI Marie-Hélène
Mme RISTERUCCI Josette à Mme FEDI Marie-Jeanne
Mme RUGGERI Nathalie à M. SINDALI Antoine
Mme SIMONPIETRI Agnès à M. SIMEONI Gilles
M. SUZZONI Etienne à BEDU-PASQUALAGGI Diane
M. TATTI François à Mme FERRI-PISANI Rosy.

L'ASSEMBLEE DE CORSE

- VU** la Constitution,
- VU** le Code Général des Collectivités Territoriales, Titre II, Livre IV, IV^{ème} partie,
- VU** le Code Général des Impôts,
- SUR** rapport conjoint de la Commission des Compétences Législatives et Réglementaires, et de la Commission des Finances, de la Planification, des Affaires Européennes et de la Coopération,

CONSIDERANT que le III de l'article L. 4422-16 du Code Général des Collectivités Territoriales lui donne compétence pour présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration concernant notamment les compétences, l'organisation et le fonctionnement de la Collectivité Territoriale de Corse ;

CONSIDERANT que la Corse est confrontée, dans le domaine du patrimoine immobilier et plus généralement du foncier, à une situation extrêmement problématique qui se développe depuis plus de quinze années et est même aujourd'hui constitutive d'une crise véritable ;

que cette situation est engendrée par la conjonction de plusieurs éléments marqués par une rupture d'équilibre : celui des prix de l'immobilier qui, dans les zones urbaines et sur la ceinture littorale ont atteint un niveau élevé inconsideré ; celui de la structure sociologique de la propriété qui se modifie gravement au détriment des résidents ; celui de l'accession à la propriété et au logement qui est de plus en plus difficile pour la population locale ; celui de la configuration spatiale, démographique et économique du territoire de l'île ;

que, dans la population, le sentiment d'une certaine « dépossession » s'amplifie, accentué par le fait insulaire et le réflexe de défense auto-protectrice que celui ci génère ;

CONSIDERANT que, de surcroît, la situation juridique du patrimoine immobilier est affectée depuis très longtemps de désordres ayant largement dépassé un niveau critique ;

que plus de la moitié des biens situés en milieu rural, et principalement ceux qui ne sont pas bâtis, demeurent dans l'indivision, soit un taux plus de cinq fois supérieur au taux moyen national, ce qui a conduit à leur abandon physique, patrimonial et économique, ainsi qu'à une dégradation écologique et à une multiplication des incendies ;

que l'absence de titres authentiques de propriété, également très exceptionnelle en France continentale, touche en Corse quelques dizaines de milliers de biens, principalement en milieu rural, ce qui, notamment, accroît les difficultés rencontrées par les agriculteurs qui veulent procéder à des acquisitions foncières ou bénéficier de baux ;

que les rôles de la propriété foncière sont affectés d'une insuffisante actualisation puisque que 45 % des biens (soit plus de 500 000 hectares) appartiennent à des propriétaires présumés défunts, car nés avant 1910 ;

que le cadastre est affecté de graves lacunes, puisque, par rapport à la norme métropolitaine des départements, il y a en Corse quarante fois plus de biens non bâtis qui ne sont pas délimités ;

que ces désordres constituent surtout un frein réel à la revitalisation et au développement de l'espace rural encore largement désertifié ;

CONSIDERANT que les dispositions prises depuis plus de vingt ans par les pouvoirs publics n'ont pas toujours été cohérentes, sont insuffisantes et peuvent générer de surcroît des effets pervers, comme cela a été le cas pour la structure sociologique de la propriété foncière dans les zones littorales ;

que les mesures prises par la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, conditionnant à la reconstitution des titres de propriété l'octroi de délais supplémentaires et d'exonérations fiscales aux bénéficiaires de successions comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse, n'ont contribué que très partiellement à ce jour à satisfaire l'objectif recherché, et s'éteindront progressivement du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2017 ;

que, cependant, les opérations à mener pour la remise en ordre juridique du patrimoine immobilier sont d'une ampleur telle qu'il faudra près de vingt années au groupement d'intérêt public GIRTEC pour venir à bout de l'entreprise de reconstitution des titres de propriété engagée en 2009, ce qui suppose la prolongation de son activité jusqu'en 2027 ;

CONSIDERANT que la loi du 22 janvier 2002 a également planifié le retour progressif au droit commun fiscal applicable aux successions comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse ;

que cette mesure a fait suite à une disposition de la loi de finances pour 1999 qui a vidé de son contenu ce qu'il subsistait de l'arrêté à valeur législative pris par l'administrateur général Miot le 21 prairial An IX qui avait institué des droits de succession modiques, et en considération duquel la Cour de cassation avait confirmé en 1984 et 1992 que, depuis le 1^{er} janvier 1949, même en cas de déclaration, il ne devait pas y avoir lieu à paiement de droits de succession par les héritiers des défunts possédant en Corse des biens immobiliers ;

qu'ainsi, pour les successions ouvertes avant le 31 décembre 2012, l'exonération de droits sera totale s'agissant de leur part immobilière, tandis que pour celles ouvertes entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2017, ces droits seront dus à concurrence de la moitié de la valeur des biens, et que, à compter du 1^{er} janvier 2018, ils seront ceux prévus par le droit commun ;

qu'ainsi, corrélativement, le délai de déclaration sera de 24 mois pour les successions ouvertes avant le 31 décembre 2012, ce délai étant réduit à 6 mois pour les successions ouvertes le lendemain de cette date ;

que ce processus, outre qu'il paraît mettre en cause le principe constitutionnel d'égalité en cela qu'il ne prévoit qu'un seul pallier intermédiaire pour passer de l'exonération totale à la taxation totale au détriment de personnes qui ne sont, par définition, en rien responsables de la cause qui les met en situation d'hériter, comporte une autre mesure paraissant souffrir la même objection et qui prévoit l'application du droit commun fiscal pour les successions comportant des biens et droits immobiliers acquis à titre onéreux après le 22 janvier 2002 ;

que la décision prise par le législateur de ne pas aligner le régime des donations entre vifs sur celui des successions est, à tout le moins, créatrice d'une inégalité de traitement puisqu'un tel alignement est constant dans le droit commun fiscal ; qu'elle revêt un caractère dissuasif en ce qu'elle n'incite pas les propriétaires de biens et droits immobiliers à mieux préparer leur succession en procédant à des donations, celles-ci étant taxées au plein tarif, alors que, s'ils viennent à décéder, leur héritiers pourront bénéficier jusqu'en 2018 de la fiscalité dérogatoire des successions ; que, de ce fait, elle pénalise fortement ces mêmes héritiers qui, après cette date, n'ayant pu bénéficier de donations, se verront plus lourdement taxés ;

qu'en tout état de cause, le retour au droit commun fiscal des successions, s'il épargnera les héritages modestes et moyens en ligne directe, pénalisera lourdement tous les héritages en ligne collatérale, alors même qu'est constatée une proportion de défunts sans héritiers directs bien plus importante en Corse que sur le continent, ce qui entraînera inévitablement l'aliénation de la très grande majorité des biens reçus ;

que l'importance des droits à payer, assortie à la disparition des incitations fiscales, aura également un effet dissuasif à l'égard d'héritiers recevant des biens dépourvus de titres de propriété et indivis, et les incitera soit à conserver ces biens dans l'indivision, soit à les aliéner ;

qu'ainsi, le retour au droit commun fiscal applicable aux successions ne pourra que constituer un facteur d'aggravation de la crise foncière ;

CONSIDERANT en conséquence que la question des droits de mutation à titre gratuit et celle du foncier ne peuvent être dissociées et méritent un traitement coordonné ;

qu'il est indispensable de rechercher un nouveau régime fiscal des mutations à titre gratuit du patrimoine immobilier, constituant un élément déterminant du dispositif à mettre en œuvre pour apporter une solution à la situation très problématique, voire inquiétante, que connaît la Corse en matière immobilière et foncière ;

CONSIDERANT qu'à cette justification d'un régime fiscal dérogatoire, s'ajoute celle de la situation particulière que connaît la Corse et qui la différencie des régions du continent ;

que l'île est en effet soumise à des contraintes durables qui ont de tout temps été prises en compte par le législateur pour justifier de mesures dérogatoires en sa faveur : l'éloignement, le caractère montagneux et extrêmement cloisonné de son territoire ;

que ces contraintes géographiques engendrent des difficultés durables d'ordre économique et social, comme au plan de l'aménagement de l'espace, en matière de transports, d'infrastructures, de mise en valeur des espaces agricoles et forestiers, de coût de la vie et de pouvoir d'achat ;

que ces difficultés sont accrues par un contexte socio-économique et spatial difficile : la faiblesse démographique, un important déséquilibre spatial, des territoires ruraux désertifiés, un PIB par habitant, un PIB par emploi et un revenu par foyer fiscal très inférieurs à la moyenne des régions françaises, ainsi qu'une progression de la précarité ;

CONSIDERANT que la normalisation de la situation du patrimoine immobilier, la régulation de l'équité sociale et fiscale - notamment par la contribution des patrimoines les plus importants à l'aménagement équilibré du territoire - la préservation et la pérennisation du patrimoine immobilier des Corses, ainsi que la lutte contre les pratiques spéculatives constituent à l'évidence des objectifs d'intérêt général ;

CONSIDERANT que la différence de traitement, en faveur de la Corse, qui résulterait du régime dérogatoire devrait être en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établirait ;

CONSIDERANT qu'ainsi le régime dérogatoire ne contreviendrait pas au principe constitutionnel d'égalité, au regard de la jurisprudence constante du Conseil Constitutionnel ;

CONSIDERANT que lorsque le produit d'une imposition leur est reversé, la loi peut, aux termes du deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, autoriser les collectivités territoriales, dans les limites et les conditions qu'elle détermine et pour la part qui leur revient, à fixer ou moduler les taux et tarifs, et même à intervenir en matière d'assiette en décidant d'abattements ou d'exonérations ;

qu'ainsi, s'agissant des mutations à titre gratuit comportant des biens et droits immobiliers, la Collectivité Territoriale de Corse pourrait, s'il était décidé que le produit de cette fiscalité devait lui être affecté, se voir attribuer, à compter du 1^{er} janvier 2013, une partie de l'exercice de la compétence dans ce domaine, et pourrait intervenir en matière d'assiette, de taux, de tranches et de tarifs des droits de succession, dans les conditions et les limites que la loi auraient préalablement déterminées ;

qu'ainsi, elle serait en mesure, à la fois, d'adapter ce régime spécifique à la réalité sociale, économique, culturelle et sociologique de la Corse ; de mieux assurer l'équité sociale et fiscale ; de mettre l'outil fiscal au service de la politique en faveur du foncier et de l'habitat qu'elle entend mettre en œuvre de manière coordonnée ; d'accroître l'efficacité des mesures destinées à la normalisation juridique du patrimoine immobilier ; de favoriser le secteur entrepreneurial et l'activité agricole ; d'aider à la pérennisation du patrimoine familial en encourageant la conservation des biens acquis par héritage ou donation ;

CONSIDERANT que le produit de l'imposition devrait être intégralement affecté au financement des actions menées par la Collectivité Territoriale de Corse

dans les domaines du foncier et de l'habitat, sans qu'il en résulte pour autant une diminution à due concurrence des financements de l'Etat ;

CONSIDERANT qu'une fois attribué, l'exercice de cette compétence pourrait, dans un premier temps, avoir pour cadre celui de l'expérimentation législative prévu par les articles 37-1 et 72 de la Constitution ;

qu'ainsi, compte tenu du particularisme juridique de la Collectivité Territoriale de Corse qui, selon la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, constitue à elle seule une catégorie de collectivité territoriale, la loi pourrait lui permettre de déroger, à titre expérimental et pour une durée limitée, aux dispositions législatives régissant l'exercice de cette compétence ;

CONSIDERANT par ailleurs que l'entreprise engagée, notamment avec le concours du GIRTEC, pour la reconstitution des titres de propriété et la sortie de l'indivision, nécessiterait une totale harmonisation, ainsi qu'un renforcement, des incitations à caractère fiscal relevant de la responsabilité de l'Etat et de la Collectivité Territoriale de Corse durant la période nécessaire, soit jusqu'au 31 décembre 2027 ;

CONSIDERANT qu'il est indispensable que soit assurée la coordination des responsabilités partagées de l'Etat et de la Collectivité Territoriale de Corse, au sein d'une structure paritaire telle que celle instituée par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la Collectivité Territoriale de Corse ;

CONSIDERANT qu'il convient en conséquence d'adresser au Premier ministre une proposition de modification des dispositions législatives du code général des impôts et du Code Général des Collectivités Territoriales ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

ARTICLE PREMIER :

La présente délibération est prise dans le cadre du III de l'article L. 4422-16 du Code Général des Collectivités Territoriales qui dispose que *« de sa propre initiative ou à la demande du Conseil Exécutif, ou à celle du Premier ministre, l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions législatives concernant le développement économique, social et culturel de la Corse »*.

ARTICLE 2 :

Il est proposé au Premier ministre de soumettre au Parlement une modification des dispositions législatives du Code Général des Impôts et du Code Général des Collectivités Territoriales, à l'effet :

1. d'attribuer à la Collectivité Territoriale de Corse compétence pour fixer, en les adaptant à la situation particulière de la Corse, et dans les limites déterminées ultérieurement par la loi, l'assiette, les taux, tarifs et tranches des droits de mutation à titre gratuit auxquels sont soumis les biens et droits immobiliers situés

- en Corse, pour les successions ouvertes et les donations entre vifs consenties à compter du 1^{er} janvier 2013 ;
2. de reverser à la Collectivité Territoriale de Corse la totalité du produit de l'imposition, déduction faite des frais de gestion engagés par l'Etat, pour lui permettre de financer à titre exclusif les actions qu'elle mettra en œuvre dans les domaines du foncier et de l'habitat ;
 3. d'autoriser la Collectivité Territoriale de Corse à fixer les conditions d'octroi des exonérations et abattements particuliers dont elle pourrait décider dans ce cadre, et notamment : celles destinées à favoriser la transmission à titre gratuit de l'immobilier d'entreprises, de terres agricoles, de forêts, d'immeubles à usage d'habitation principale ; celles ayant pour objet d'encourager la conservation des patrimoines familiaux reçus par héritage ou donation ; celles applicables, jusqu'au 31 décembre 2027, aux immeubles et droits immobiliers pour lesquels le titre de propriété aura été constaté par un acte régulièrement transcrit ou publié soit dans les deux ans précédant une donation, soit dans les six ans précédant le décès ou les deux ans suivant le décès du propriétaire ;
 4. d'ouvrir à la Collectivité Territoriale de Corse la possibilité de se porter candidate avant le 31 mars 2012 pour mener, dans le cadre des dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2003 prévoyant les conditions d'application de l'article 37-1 et du quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, une expérimentation lui permettant de déroger aux dispositions législatives régissant l'exercice de la compétence qui lui est attribuée en matière de droits de mutation à titre gratuit ;
 5. de rendre applicables aux successions ouvertes entre la date de publication de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse et le 31 décembre 2027 les dispositions de l'article 641 bis - I du Code Général des Impôts fixant à vingt-quatre mois les délais prévus à l'article 641 pour les déclarations de succession comportant des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse ;
 6. de rendre applicable aux actes de partage de succession et aux licitations de biens héréditaires établis entre le 1^{er} janvier 1986 et le 31 décembre 2027, l'exonération du droit de 1,10 % à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse prévue à l'article 750 bis A du Code Général des Impôts ;
 7. de fixer au 31 décembre 2027 la date jusqu'à laquelle les procurations, les attestations notariées après décès et les actes de notoriété sont exonérés de toute perception au profit du Trésor lorsqu'ils sont établis en vue du règlement d'une indivision successorale comportant des biens immobiliers situés en Corse, au titre des dispositions de l'article 1135 du Code Général des Impôts ;
 8. d'abroger à compter du 1^{er} janvier 2013 les dispositions contraires du Code Général des Impôts, ainsi que le C de l'article 51 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse ;
 9. de codifier l'article 63 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la Collectivité Territoriale de Corse et de le rédiger ainsi qu'il suit :

« Une commission mixte de douze membres composée par moitié de représentants de la Collectivité Territoriale de Corse et de représentants de l'Etat est chargée de suivre la mise en œuvre et d'étudier les possibilités d'amélioration de l'ensemble des dispositions fiscales spécifiques applicables en Corse et notamment de celles destinées à faciliter la reconstitution des titres de propriété et la sortie de l'indivision. Elle se réunit chaque année avant la fin du second trimestre ».

ARTICLE 3 :

La présente délibération sera adressée au Président du Conseil Exécutif de Corse qui la transmettra au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la Collectivité Territoriale de Corse, à charge pour les services du Premier ministre de la faire publier au Journal Officiel de la République française, conformément aux dispositions de l'article L. 4422-17 du Code Général des Collectivités Territoriales.

ARTICLE 4 :

La présente délibération fera l'objet d'une publication au recueil des actes administratifs de la Collectivité Territoriale de Corse.

AJACCIO, le 30 juin 2011

Le Président de l'Assemblée de Corse

Dominique BUCCHINI

**COMMISSION DES FINANCES,
DE LA PLANIFICATION,
DES AFFAIRES EUROPEENNES
ET DE LA COOPERATION**

**COMMISSION DES COMPETENCES
LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES**

**LA SITUATION JURIDIQUE DU PATRIMOINE
IMMOBILIER SITUE EN CORSE
ET
LE REGIME FISCAL DES SUCCESSIONS
COMPORTANT
DES BIENS ET DROITS IMMOBILIERS

- ANALYSE ET PROPOSITIONS -**

RAPPORT A L'ASSEMBLEE DE CORSE

Votre Assemblée a examiné, le 28 octobre 2010, un projet de motion déposé par le groupe *Femu a Corsica* qui lui proposait, sur la base d'un vœu exprimé par le conseil supérieur d'orientation du GIRTEC, de se prononcer en faveur d'un transfert de compétence de l'Etat à la Collectivité Territoriale de Corse permettant à celle ci de définir le régime fiscal des mutations par décès, et de percevoir le produit des droits et taxes de succession.

Ne souhaitant pas se prononcer directement sur une telle orientation, votre Assemblée a préféré demander à sa Commission des Compétences Législatives et Réglementaires, ainsi qu'à sa Commission des Finances :

- ✓ de procéder à une étude approfondie de la question du régime fiscal applicable aux mutations par décès des biens immobiliers situés en Corse, en reliant cette problématique à celle, plus générale, traitée par les Assises du foncier ;
- ✓ de procéder à des auditions permettant de vérifier la justification et préciser la nature des avantages fiscaux à tirer du maintien d'un régime dérogatoire au droit commun en cette matière ;
- ✓ de déterminer les voies et moyens par lesquels la Collectivité Territoriale de Corse, usant de ses compétences spécifiques relevant du domaine normatif, pourrait présenter au Gouvernement des propositions de modification et d'adaptation du droit commun en cette matière.

Plutôt que d'effectuer, chacune de son côté, la mission qui leur était respectivement confiée, vos deux commissions ont décidé de travailler ensemble, dans une seule et même formation. Les résultats de leur travail collectif, comportant leurs analyses et leurs propositions, sont synthétisés dans le rapport commun que nous avons l'honneur de vous présenter.

LES TRAVAUX DES COMMISSIONS

Vos commissions ont procédé, dans un premier temps, à des **auditions**.

Elles ont ainsi entendu le **3 décembre 2010** trois personnalités qualifiées qu'elles avaient invitées :

- ✓ M. **Louis Orsini**, universitaire, qui, dans une très intéressante communication historique et juridique faisant litière de bien des idées reçues, a rappelé la nature exacte et la portée réelle des arrêtés Miot, a décrit l'évolution de l'application de celui du 21 prairial An IX concernant les successions, et a enfin évoqué les mesures instituées par la loi du 22 janvier 2002 ;
- ✓ M. **Paul Grimaldi**, président du GIRTEC, qui, en présentant l'action du GIRTEC pour la reconstitution des titres de propriété, a fait un exposé très documenté sur la situation foncière en Corse caractérisée par un grand désordre juridique, et donné d'importantes informations sur les biens non délimités, les biens indivis et les biens dont les propriétaires sont présumés défunts ;
- ✓ M^e **Alain Spadoni**, président du conseil supérieur d'orientation du GIRTEC, qui a rappelé l'évolution désordonnée et incohérente du dossier au cours des trente dernières années, a défendu les mesures prises pour remédier au désordre juridique du patrimoine, a mis l'accent sur les conséquences négatives du retour au droit commun fiscal des successions, puis a défendu la proposition d'un transfert de compétence à la Collectivité Territoriale de Corse en matière de fixation et de perception des droits de succession pour le patrimoine immobilier.

Le **18 février 2011**, vos commissions ont entendu, à leur demande :

- ✓ Une délégation de la **Confédération Générale du Travail (CGT)**, qui s'est déclarée hostile à une exonération totale des droits de succession et favorable au retour au droit commun qui ne revêt pas, selon elle, un caractère confiscatoire et constitue même un élément de justice sociale et un frein à la spéculation immobilière ; elle a estimé que les barèmes applicables en Corse ne devraient pas être inférieurs à ceux du continent et mériteraient même d'être augmentés pour certains biens d'une valeur supérieure à 2 ou 3 millions d'euros ; elle a fait part de son adhésion au principe du reversement du produit des droits à la Collectivité Territoriale de Corse à condition que cette ressource soit affectée au financement d'une politique du logement à travers l'Etablissement public foncier ; elle a enfin proposé que la Collectivité Territoriale de Corse soit investie d'un droit de préemption en cas de mise en vente de biens acquis par héritage ;
- ✓ M. **Jean-François Profizi**, inspecteur des impôts intervenant à titre personnel, qui s'est déclaré hostile à l'exonération de droits porteur selon lui d'injustice sociale et favorisant la spéculation ; il a recommandé l'adaptation du régime fiscal de droit commun qui présente des inconvénients tant pour les successions en ligne directe que pour celles en ligne collatérale ; il a enfin plaidé pour que le rétablissement de la taxation soit bien expliqué à la population, en faisant valoir son caractère équitable et son intérêt en termes de ressources transférées permettant de mener une politique en faveur du logement.

A la suite de ces deux exposés, vos commissions ont entendu M^{me} **Maria Guidicelli**, conseillère exécutive, qui a notamment estimé que l'exonération de droits de succession était inéquitable et ne correspondait pas à l'objectif initialement

recherché par Miot (une taxation proportionnelle aux moyens des redevables), mais à un objectif atteint par défaut en raison de circonstances particulières ; elle a également considéré que le passage au droit commun n'était pas plus souhaitable car il ferait fi des spécificités et handicaps insulaires et aurait des conséquences négatives pour les moins fortunés ; elle s'est enfin déclarée favorable à un transfert de compétence en faveur de la Collectivité Territoriale de Corse, ce qui permettrait en particulier de définir des règles adaptées au territoire et au contexte économique, et de favoriser le rattachement du produit à un projet de développement dans les domaines du foncier et du logement.

Pour terminer le cycle des auditions, vos commissions ont reçu, le **12 avril 2011**, en présence du Président du Conseil Exécutif, M. **Bernard Castagnède**, professeur agrégé des facultés de droit, chargé par le Conseil Exécutif de réaliser une étude sur : les modalités des transferts de compétence envisageables en matière de droits de succession ; les modalités de répartition des droits fonciers au regard des principaux types de régimes et de réglementations foncières ; les dispositions prévues dans les statuts de Saint Martin et Saint Barthélémy établissant une distinction entre résidents et non résidents en matière foncière. Cette très riche et intéressante étude juridique a notamment détaillé ce que pourraient être les modalités d'institution, au profit de la Collectivité Territoriale de Corse, d'une taxe additionnelle aux droits de mutation par décès.

Par ailleurs, au début de cette année, le Président du Conseil Exécutif de Corse a chargé M. **José Colombani**, inspecteur général des services, de préparer et de présenter à vos deux commissions un rapport sur les problématiques de la situation juridique du patrimoine immobilier et du régime fiscal applicable à sa transmission à titre gratuit.

Ce rapport vise, dans ses deux premières parties, à faciliter la bonne compréhension de la problématique. Il étudie l'arrêté du 21 prairial An IX, sa portée, l'évolution de son application durant près de deux siècles et les conséquences qu'il a pu entraîner. Il analyse ensuite la situation du patrimoine immobilier, les désordres qui l'affectent, les évolutions historiques dont elle résulte, ainsi que le contexte de la question foncière. Dans une troisième partie, le processus par étapes de retour au droit commun des successions, institué en 2002, est rappelé et analysé, ainsi que les conséquences qu'il peut entraîner. La quatrième partie vise à faciliter la recherche d'un nouveau régime en matière de transmission du patrimoine immobilier. Elle étudie ce que peuvent être les objectifs à atteindre et la stratégie à mettre en œuvre.

Elle détaille ce que devraient être le fondement et les principes d'un régime dérogatoire, en analysant les questions d'ordre constitutionnel. Elle approfondit ensuite la question de l'exercice de la compétence en la matière, ainsi que le cadre légal qui peut être utilisé. Après ces éclairages, sont présentés les deux scénarios possibles : celui où l'Etat demeurerait seul compétent, et celui où la Collectivité Territoriale de Corse bénéficierait d'un transfert de responsabilité et serait compétente pour fixer l'assiette et les taux de l'imposition des transmissions par décès des biens et droits immobiliers, imposition dont elle percevrait le produit.

Enfin, dans le cadre d'une prise en compte globale de la problématique du patrimoine immobilier et de sa transmission, sont proposées diverses mesures complémentaires susceptibles de contribuer au règlement de la question foncière à laquelle la Corse est aujourd'hui confrontée.

Il s'agit là d'un travail considérable, qui est joint en annexe et dont les commissaires et leurs présidents ont relevé la grande qualité, lors de la présentation qui leur en a été faite le 8 avril dernier, en présence du président de l'Assemblée de Corse. C'est sur cette base qu'ont été formulées les propositions que nous soumettons à votre Assemblée.

Vos commissions se sont également réunies le 12 mai 2011, pour entendre à nouveau M. Colombani, et pour prendre connaissance de l'étude spécialisée et très instructive réalisée par M. Gérard Sereni, attaché à la commission des finances, qui a procédé à diverses simulations, tant pour évaluer l'impact qu'aurait, pour les contribuables, le retour au droit commun fiscal, que pour montrer ce qui pourrait être fait dans le cadre d'un régime dérogatoire visant à une plus grande équité fiscale et sociale compte tenu de la réalité économique et sociologique de la Corse. La synthèse de cette étude, dont les commissaires ont souligné la grande qualité, est également jointe à ce rapport.

Enfin, vos commissions ont finalisé leurs analyses et leurs propositions lors d'une dernière réunion, le 17 juin 2011.

Il convient de préciser que M^{me} Maria Guidicelli, conseillère exécutive, responsable de l'animation des *Assises du foncier et de l'habitat* et en charge de la préparation d'un rapport à l'Assemblée de Corse portant sur ce thème, a participé à la plupart des réunions de manière à assurer la nécessaire coordination des travaux menés sous son autorité avec ceux de vos deux commissions.

D'une manière générale, il y a lieu d'être satisfait de la manière dont se sont déroulés les travaux des deux commissions, tant pour la participation des conseillers qui s'est faite dans un esprit constructif, que pour la qualité des interventions externes et internes à la Collectivité Territoriale.

L'ANALYSE DE LA PROBLEMATIQUE

L'analyse objective de la problématique du patrimoine immobilier en Corse et de ses modalités de transmission par décès est difficile car pèse sur elle une forte charge affective et passionnelle. Elle est complexe car s'entremêlent et interagissent différents aspects d'ordre juridique, historique, économique, sociologique, et même psychologique.

Cette analyse révèle une situation critique dont le traitement n'est guère plus aisé, car notre île est confrontée, singulièrement depuis une vingtaine d'années, à une crise foncière particulièrement délicate, à laquelle notre Assemblée consacre aujourd'hui ses travaux.

La question du régime des successions a toujours revêtu un caractère extrêmement sensible. Elle a souvent été à l'ordre du jour, avec plus ou moins d'intensité, depuis les décisions dérogatoires prises en la matière par l'administrateur général Miot que Napoléon Bonaparte, Premier consul, avait dépêché dans l'île en 1801. Mais cette question récurrente se pose avec une acuité particulière depuis la fin de 1998, puisque le législateur a alors décidé d'un retour au droit commun fiscal, et même si, à cet effet, la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse a instauré un processus par étapes.

Afin de mettre un terme à une idée fausse encore trop largement répandue, il convient de rappeler que le fameux arrêté, pris par Miot le 21 prairial an IX (10 juin 1801) pour répondre à la situation de misère et de désordre dans laquelle se trouvait la Corse, n'a jamais dispensé les héritiers de l'obligation de déclarer les successions : il n'a fait que supprimer toute pénalité pour les retardataires. Il ne les a jamais exonéré du paiement de droits : il a fait en sorte d'asseoir et de recouvrer l'impôt tout en réduisant considérablement son montant. Cependant, il a en réalité permis à la grande majorité des Corses de se dispenser de déclaration et donc de règlement des droits en conséquence.

Durant deux siècles, bien que conscient de cette situation ambiguë, le pouvoir central n'a jamais voulu remettre en cause cet avantage de fait qui a fini par devenir, de par les arrêts de la Cour de Cassation, un avantage tiré de l'absence de droit, et qui, dans la mentalité insulaire, est encore considéré comme un acquis historique.

Il est vrai que les pouvoirs publics n'ont pas toujours fait ce qu'il aurait fallu pour permettre à la Corse de sortir de l'état de pauvreté et même de misère dans lequel elle a longtemps vécu, et de connaître un véritable développement économique et social. Ce n'est que depuis une quarantaine d'années que notre île a commencé à accéder à une plus grande richesse, au prix d'une mutation brutale qui a bouleversé ses fondamentaux sociologiques et culturels.

Fallait-il que législateur décide alors, à la fin d'une année 1998 marquée par un événement dramatique, que le droit commun fiscal des successions serait désormais appliqué, comme il l'est partout ailleurs, à de rares exceptions près qui ont pour cadre l'Outre-mer ? Sans doute aurait-il dû considérer que cette « normalisation » intervenait alors que la Corse se trouvait déjà confrontée, dans le domaine du patrimoine immobilier et plus généralement du foncier, à une situation problématique. Aujourd'hui, cette situation ne s'est guère améliorée ; elle est même constitutive d'une crise véritable.

La situation critique du patrimoine immobilier et la crise foncière

La Corse est la seule partie du territoire métropolitain où l'état d'indivision des biens, l'absence de titres de propriété, l'insuffisante mise à jour des rôles de la fiscalité foncière et l'imprécision du cadastre ont largement dépassé un niveau critique.

Les données chiffrées éclairent cette situation atypique.

Plus de la moitié des biens situés en milieu rural, et principalement ceux qui ne sont pas bâtis, demeurent dans l'indivision, ce qui représente un taux plus de cinq fois supérieur au taux moyen national : cela conduit trop souvent à leur abandon physique, patrimonial et économique dans des zones dont la revitalisation progresse difficilement. Sur le littoral, la situation est comparable à celle du continent, car les terres ont acquis depuis une cinquantaine d'années une valeur très supérieure à celle des terres de l'intérieur, ce qui a incité les propriétaires à procéder à des partages pour pouvoir disposer librement de leurs biens afin de s'y installer ou de les aliéner.

L'absence de titres authentiques de propriété, également très exceptionnelle en France continentale, touche en Corse plusieurs milliers de biens, principalement en milieu rural, ce qui, notamment, accroît les difficultés rencontrées par les agriculteurs ou les candidats à l'installation qui veulent procéder à des acquisitions foncières ou bénéficier de baux.

Cette situation s'accompagne d'une insuffisante actualisation des rôles de la propriété foncière qui est due à des décennies d'absence de déclaration d'une grande partie des successions. C'est ainsi que 45 % des biens (soit plus de 500 000 hectares) appartiennent à des propriétaires présumés défunts, car nés avant 1910.

Enfin, les travaux du GIRTEC ont révélé les lacunes du cadastre : par rapport à la norme métropolitaine des départements, il y a en Corse quarante fois plus de biens non bâtis qui ne sont pas délimités dans les matrices cadastrales.

Ces désordres sont très anciens. Ils sont apparus au fil de l'évolution qu'ont connu en Corse, depuis la fin du XVIIIe siècle, l'organisation, les modes d'existence et les conditions de vie de la société, ainsi que l'économie insulaire, l'occupation du territoire, et donc le rapport des Corses à leur terre. Mais c'est surtout la catastrophe qu'a été la saignée humaine de la première guerre mondiale qui est à l'origine de la situation actuelle.

S'il ne les a pas générés, le régime fiscal dérogatoire applicable aux mutations par décès n'a pas peu contribué à maintenir, voire à aggraver tous ces désordres. Certes, ceux-ci n'ont guère empêché l'aliénation de grandes étendues de terres littorales qui, en raison de leur valeur vénale, ont été titrées et partagées, ce qui a permis leur occupation humaine - dans des conditions parfois contestables - ou servi des intérêts spéculatifs indéniables. Mais, comme le note l'inspecteur général, « ils constituent surtout aujourd'hui un frein réel à la revitalisation et au développement de l'espace rural encore largement désertifié, alors qu'il n'y a pas si longtemps il était le principal lieu de vie et assurait la subsistance d'une très grande partie de la population ».

Les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics depuis les années 80 pour remédier à une telle situation apparaissent relativement incohérents, certainement insuffisants et générateurs d'« effets secondaires » qui ne peuvent être contestés et qui compliquent à l'évidence la crise foncière. Qu'il s'agisse de la procédure particulière de la prescription acquisitive - qui a déjà permis la création de 6 000 titres de propriété par les notaires -, ou des mesures fiscales incitatives à la sortie de l'indivision, ou de l'institution du GIRTEC qui prend en charge les frais de recherches généalogiques et de métrage par les experts géomètres, toutes ces mesures sont très utiles mais ont leurs limites, dès lors que n'est pas mis en œuvre un règlement global du problème. Et puis elles ont une durée limitée, dont la fin, proche pour certaines d'entre elles, est programmée, alors que l'on sait par exemple qu'il faudrait encore une vingtaine d'années au GIRTEC pour venir à bout de l'entreprise de reconstitution des titres de propriété.

Mais il y a plus grave encore. Depuis plusieurs années, s'est installée puis s'est développée de manière inquiétante une crise du foncier dont les effets à court et moyen termes sont certainement plus conséquents qu'il n'y paraît.

Comme le note l'inspecteur général, la question foncière est « née de la conjonction de plusieurs éléments marqués par une rupture d'équilibre : celui des prix de l'immobilier qui, dans les zones urbaines et sur la ceinture littorale ont atteint un niveau élevé inconsideré ; celui de la structure sociologique de la propriété qui se modifie au détriment des résidents ; celui de l'accession à la propriété et au logement qui est de plus en plus difficile pour la population locale ; celui de la configuration spatiale, démographique et économique du territoire de l'île ». Il note également que « le sentiment d'une certaine « dépossession » s'amplifie, accentué par le fait insulaire et le réflexe de défense auto-protectrice que celui ci génère ».

Dans un tel contexte, le retour au droit commun fiscal des successions ne peut qu'amplifier les causes et les effets multiples de cette crise.

A ce jour, l'état du droit positif issu de la loi du 22 janvier 2002 est le suivant :

- Le droit commun est déjà applicable aux mutations par décès comportant des biens et droits immobiliers acquis, à titre onéreux, après le 23 janvier 2002.
- Pour les successions comportant des biens et droits immobiliers acquis avant cette date, le calendrier prévoit que :

Pour les successions ouvertes jusqu'au 31 décembre 2012 :

- ✓ la déclaration de succession doit intervenir dans les 24 mois suivant le décès ;
- ✓ les héritiers sont totalement exonérés de droits de mutation par décès, ainsi que des droits et taxes liés à la succession ;
- ✓ le bénéfice de ces mesures est conditionné par la transcription ou la publication, dans les 24 mois suivant le décès, des titres de propriété pour les biens qui en sont dépourvus.

Pour les successions ouvertes du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2017 :

- ✓ la déclaration de succession doit intervenir dans les 6 mois suivant le décès ;
- ✓ les héritiers sont exonérés de 50 % des droits de mutation par décès et, jusqu'au 31 décembre 2014, des droits et taxes liés à la succession ;
- ✓ le bénéfice de ces mesures est conditionné par la transcription ou la publication, dans les 24 mois suivant le décès, des titres de propriété pour les biens qui en sont dépourvus.

Pour les successions ouvertes à compter du 1^{er} janvier 2018 :

- ✓ la déclaration de succession doit intervenir dans les 6 mois suivant le décès ;
- ✓ les héritiers doivent s'acquitter des droits de mutation par décès, ainsi que des droits et taxes pour droits et taxes liés à la succession, dans les conditions de droit commun.

Dans son rapport, l'inspecteur général est assez critique sur un tel dispositif par étapes comportant des paliers peu nombreux et donc des écarts

importants et brutaux. Il rappelle, d'une part, que le Conseil d'Etat recommande de n'utiliser d'un tel mécanisme qu'avec la plus grande prudence car il met en cause le principe constitutionnel d'égalité devant la loi. Il considère, d'autre part, que, du fait de sa durée, le régime transitoire n'apportera qu'une réponse très partielle à la situation de désordre juridique du patrimoine immobilier qui a pourtant justifié son institution. On ne peut que souscrire à cette analyse, compte tenu du volume des opérations de reconstitution des titres restant à réaliser.

Enfin, il faut déplorer que le législateur n'ait pas décidé d'aligner le régime des donations sur celui des successions durant la période transitoire, comme cela est toujours le cas dans le droit commun. Cela aurait permis aux propriétaires de biens immobiliers situés en Corse de mieux organiser leur succession en procédant à des donations exonérées totalement de droits pendant la première période, puis taxées à 50 % de leur valeur jusqu'à la date du retour au droit commun. Le fait de ne pas l'avoir institué a non seulement freiné le recours à une telle procédure, mais il pourrait également être considéré comme ayant entraîné une atteinte supplémentaire au principe constitutionnel d'égalité.

Quant aux conséquences de l'application du droit commun fiscal, les études menées par MM. Colombani et Sereni montrent qu'il épargnera certes une grande partie des héritages en ligne directe, mais qu'il sera en revanche très pénalisant pour les héritages en ligne collatérale qui sont nombreux en Corse : 25 % des défunts ne laissent pas d'héritier direct, alors que ce pourcentage est de 18 % sur le continent. Seuls les héritages de faible valeur pourront être exonérés, et l'importance des droits de succession conduira certainement une majorité d'héritiers collatéraux à vendre les biens immobiliers reçus. De surcroît, la hausse des prix de l'immobilier entraînera corrélativement une augmentation du nombre d'héritages taxés et du montant des droits de succession à payer.

Par ailleurs, le retour au droit commun fiscal ne permettra plus d'améliorer la situation juridique du patrimoine immobilier, les mesures d'exonération et de prolongation des délais de déclaration ayant totalement disparu. Il aura plutôt un effet dissuasif vis à vis de ceux qui souhaiteraient conserver leur bien familial, même s'il est indivis et dépourvu de titres de propriété. Il incitera à la vente de nombreux biens. En conséquence, il constituera un facteur d'aggravation de la crise foncière.

A l'évidence, la question des droits de succession et celle du foncier ne peuvent être dissociées et méritent un traitement coordonné.

Il apparaît donc indispensable que soit recherché un nouveau régime fiscal des transmissions à titre gratuit du patrimoine immobilier, qui permette de mettre un terme aux tergiversations et à l'attentisme, et soit, pendant la durée nécessaire, un élément efficace du dispositif à mettre en œuvre pour apporter une solution à la situation très problématique, voire inquiétante, que connaît la Corse en matière foncière.

LES FONDEMENTS D'UN REGIME FISCAL DEROGATOIRE

Qu'il soit à caractère pérenne ou temporaire, un régime dérogatoire propre à la Corse dans le domaine des mutations par décès doit répondre à un certain nombre de critères, pour ne pas être considéré comme étant constitutif d'une atteinte

au principe constitutionnel d'égalité. Ils sont détaillés dans le rapport de l'inspecteur général.

- **Le régime dérogatoire doit être justifié par une situation particulière différenciant la Corse des régions du continent.**

L'île est en effet soumise à des contraintes durables qui ont de tout temps été prises en compte par le législateur pour justifier les mesures dérogatoires prises en sa faveur : l'éloignement ; l'insularité ; le caractère montagnoux et extrêmement cloisonné de son territoire.

Ces contraintes géographiques engendrent des difficultés durables d'ordre économique et social, comme au plan de l'aménagement de l'espace : en matière de transports, d'infrastructures, de mise en valeur des espaces agricoles et forestiers, de coût de la vie et de pouvoir d'achat.

Ces difficultés sont accrues par un contexte socio-économique et spatial difficile : la faiblesse démographique ; un important déséquilibre spatial ; des territoires ruraux désertifiés ; un PIB par habitant, un PIB par emploi et un revenu par foyer fiscal très inférieurs à la moyenne des régions françaises, avec une progression de la précarité.

Par ailleurs, nous l'avons vu, la Corse connaît une situation problématique dans le domaine du patrimoine immobilier du fait de désordres anciens, et, plus généralement, dans celui du foncier. Cette situation est aggravée par le traitement de la question fiscale.

- **Le régime dérogatoire doit être sous-tendu par un objectif d'intérêt général.**

La normalisation de la situation du patrimoine immobilier constitue à l'évidence un objectif d'intérêt général, qui peut participer d'un objectif plus général, celui du règlement de la question foncière.

- **La différence de traitement qui résulte du régime dérogatoire doit être en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.**

Les règles instituées par le régime dérogatoire doivent permettre de contribuer à la réalisation de l'objectif poursuivi : par exemple le bénéfice des avantages accordés (exonérations de droits, délais supplémentaires, etc.) doit être conditionné par l'accomplissement de démarches concourant à la normalisation de la propriété foncière (sortie d'indivision, reconstitution des titres de propriété).

L'observation de l'ensemble de ces critères est essentielle, car si un dispositif dérogatoire concernant le régime fiscal des transmissions de patrimoine à titre gratuit devait être contesté, c'est principalement sur sa compatibilité avec les principes de valeur constitutionnelle ici rappelés qu'il serait jugé.

LA FAISABILITE JURIDIQUE D'UN TRANSFERT DE COMPETENCE A LA COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE

Elle a été analysée de manière similaire par le professeur Castagnède et par l'inspecteur général Colombani.

En vertu du principe constitutionnel de légalité de l'impôt, la matière fiscale relève de la compétence de l'Etat et du Parlement. Aucune collectivité territoriale relevant du seul article 72 ne peut se voir confier une responsabilité pleine et entière dans ce domaine.

Cependant, lorsque le produit d'une imposition leur est en tout ou partie reversé, la loi peut, aux termes du deuxième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, autoriser les collectivités territoriales, dans les limites et les conditions qu'elle détermine et pour la part qui leur revient, à fixer ou moduler les taux et tarifs, et même à intervenir en matière d'assiette en décidant d'abattements ou d'exonérations.

Ainsi, s'agissant des mutations à titre gratuit par décès, la Collectivité Territoriale de Corse pourrait se voir attribuer une partie de l'exercice de la compétence dans ce domaine, s'il était décidé que la totalité ou une partie du produit de cette fiscalité devait lui être affectée.

Dans ce cadre, quelles que soient la forme légale et la durée du régime dérogatoire, elle aurait la possibilité d'intervenir en matière d'assiette, de taux et de tarifs des droits de succession, dans les conditions et les limites que la loi auraient préalablement déterminées.

L'exercice de cette compétence peut avoir pour cadre celui de l'expérimentation législative prévu par les articles 37-1 et 72 (4^e alinéa) de la Constitution. Compte tenu du particularisme juridique de la Collectivité Territoriale de Corse qui, selon la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, constitue à elle seule une catégorie de collectivité territoriale, la loi pourrait lui permettre de « déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de (ses) compétences ». En matière de fiscalité des successions, il serait donc nécessaire qu'une loi préalable lui ait transféré une compétence en la matière. Le bénéfice de l'expérimentation lui serait ouvert durant une période de cinq années éventuellement prolongée de trois ans. En cas d'évaluation positive, la compétence pourrait lui être attribuée de manière définitive, les mesures de niveau législatif prises durant la période expérimentale devenant alors pérennes.

Cette possibilité présenterait un intérêt indéniable, dans la mesure où, un transfert de compétence étant intervenu, notre Collectivité Territoriale pourrait, durant les cinq (ou huit) premières années, déroger non seulement au droit commun mais aussi aux dispositions mêmes de la loi ayant organisé ce transfert, par exemple celles déterminant les limites de la fixation de l'assiette et des taux de l'imposition, avec la perspective d'une possible pérennisation de ses décisions.

LES SCENARIOS ENVISAGEABLES POUR L'INSTITUTION D'UN REGIME FISCAL DEROGATOIRE APPLICABLE A LA PART IMMOBILIERE DES SUCCESSIONS

Dans son rapport, l'inspecteur général a identifié toutes les hypothèses ouvertes au plan juridique dans le cadre de la recherche d'un nouveau régime fiscal dérogatoire applicable aux successions comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse. Il fait remarquer que l'élargissement à la part mobilière des

successions ne pourrait que difficilement prospérer en l'absence de justification suffisante tirée d'une situation particulière.

Ces hypothèses sont organisées en deux scénarios :

A / Le régime dérogatoire relèverait de la seule responsabilité de l'Etat.

Ce scénario comporte trois variantes :

- A1 : Un dispositif aménagé de retour au droit commun fiscal des successions (amélioration du dispositif de 2002), avec trois sous-variantes :
 - A1a : simple prorogation des délais ;
 - A1b : dispositif sur 10 ans organisant un retour au droit commun avec une progressivité linéaire ;
 - A1c : prorogation jusqu'en 2017 des dispositions de la loi de 2002 actuellement en vigueur, évaluation, puis mise en place d'un régime dérogatoire ;
- A2 : Un régime dérogatoire temporaire de moyenne durée avec deux sous-variantes :
 - A2a : dans le cadre d'une expérimentation par l'Etat ;
 - A2b : dans le cadre d'une loi ordinaire, dispositif sur 15 ans, maintenant le délai de déclaration de deux ans et l'exonération des taxes liées à la succession, et comportant des exonérations des droits de succession, avec évaluation et perspective d'évolution vers le droit commun ou pérennisation ;
- A3 : Un régime dérogatoire à caractère pérenne : une première phase de 15 ans avec exonérations, puis une montée linéaire vers un régime permanent plus favorable que le droit commun.

B / Le régime dérogatoire relèverait à la fois de la responsabilité de l'Etat et de celle de la Collectivité Territoriale de Corse.

La loi portant transfert de compétence réglerait également tout ce qui ne peut pas relever de la responsabilité de la Collectivité Territoriale de Corse :

- ✓ le délai pour les déclarations de succession, qui devrait demeurer fixé à deux ans pour permettre la reconstitution des titres de propriété dans de bonnes conditions ;
- ✓ l'exonération des droits de partage, taxes et frais annexes liés notamment aux partages successoraux, qui devrait être maintenue durant la période de quinze années nécessaire à la réalisation de l'objectif visé.

Ce scénario comporte trois variantes :

- B1 : La Collectivité Territoriale de Corse recevrait compétence pour fixer, dans les conditions et les limites déterminées par la loi, l'assiette et les taux de l'imposition. Elle percevrait la totalité du produit. Une première phase expérimentale de 5 à 8 ans pourrait être prévue. Il y a deux sous-variantes :
 - B1a : dispositif à caractère temporaire pendant 15 ans ;

- B1b : dispositif à caractère pérenne ;
- B2 : La CTC recevrait compétence pour fixer, dans les conditions et les limites déterminées par la loi, l'assiette et les taux d'une **taxe** additionnelle dont elle percevrait le produit. Il y a deux sous-variantes :
 - B2a : dispositif à caractère temporaire pendant 15 ans ;
 - B2b : dispositif à caractère pérenne ;
- B3 : La CTC bénéficierait du reversement d'une partie des droits ; pour la part (plus ou moins importante) qui lui reviendrait, elle ne serait autorisée qu'à moduler les taux et tarifs de droit commun dans les limites fixées par la loi.

LA POSITION ET LES PROPOSITIONS DES DEUX COMMISSIONS

Les débats qui ont eu lieu en commissions ont fait apparaître plusieurs points de convergence :

- ✓ le refus du retour au droit commun et l'acceptation du principe de la taxation des successions, sur la base d'un régime spécifique prenant en compte la réalité sociale, économique, culturelle et sociologique de la Corse ;
- ✓ l'envoi au Premier ministre d'une proposition argumentée de modification du Code Général des Impôts dans le cadre des dispositions du III de l'article L. 4422-16 du Code Général des Collectivités Territoriales ;
- ✓ la préférence donnée au scénario prévoyant l'attribution à la Collectivité Territoriale de Corse, à compter du 1^{er} janvier 2013, d'une compétence pour fixer l'assiette et les taux des droits de succession, et pour en percevoir le produit ;
- ✓ la nécessité d'adosser la demande d'un tel transfert à une forte légitimité politique, ainsi qu'à une forte sécurisation juridique des propositions faites à l'Etat ;
- ✓ la nécessité d'intégrer cette démarche à un projet plus global adossé aux préconisations issues des assises du foncier ;
- ✓ l'indispensable contribution du nouveau régime à la régulation de l'équité sociale et fiscale, à la préservation et à la pérennisation du patrimoine immobilier des Corses, ainsi qu'à la lutte contre les pratiques spéculatives ;
- ✓ l'affectation intégrale du produit fiscal perçu par la Collectivité Territoriale de Corse au financement des actions menées dans les domaines du foncier et de l'habitat, sans que cela hypothèque le maintien du montant actuel des dotations de l'Etat.

Il est à noter que certains commissaires ont fait à maintes reprises valoir la nécessité d'intégrer la proposition relative aux droits de succession à un ensemble plus large recouvrant d'autres domaines fondamentaux pour le développement de la Corse. Il leur a été fait observer que cette demande, même si elle peut être justifiée, se heurte aux impératifs du calendrier législatif ainsi qu'à celui prévu par la loi de janvier 2002 pour le retour au droit commun fiscal.

Cela étant, vos commissions ont décidé de laisser à votre Assemblée le choix entre différentes options, qu'elles soient principales ou complémentaires.

Elles vous invitent ainsi à vous prononcer sur les points suivants.

I / SUR LE CADRE DE LA PROPOSITION

Deux possibilités sont ouvertes :

- une proposition adossée aux préconisations issues des Assises du Foncier et de l'habitat ;
- une proposition intégrée à un projet global recouvrant d'autres aspects fondamentaux pour le développement de la Corse.

Vos commissions se sont majoritairement prononcées pour la première option, plus compatible avec le calendrier et satisfaisant à l'urgence.

II / SUR L'AUTORITE INSTITUTIONNELLE RESPONSABLE DU REGIME FISCAL APPLICABLE AUX SUCCESSIONS

Deux scénarios sont envisageables :

- celui de la seule responsabilité de l'Etat ;
- celui d'une responsabilité partagée entre l'Etat et la CTC.

Vos commissions se sont unanimement prononcées pour la deuxième option.

III / SUR LE CHOIX DE LA NATURE DU TRANSFERT DE COMPETENCE A LA CTC

Deux possibilités sont ouvertes :

- un transfert à caractère temporaire ;
- un transfert à caractère pérenne.

Vos commissions se sont unanimement prononcées pour la deuxième option, qui permet de lever l'incertitude sur le régime fiscal qui serait institué à la fin de la période transitoire.

IV / SUR LE CHAMP DE LA COMPETENCE ATTRIBUEE A LA CTC

DEUX OPTIONS SONT OUVERTES :

- compétence sur la globalité des successions ;
- compétence sur leur seule part immobilière.

Vos commissions font observer que, contrairement à la première, la deuxième option peut être fortement justifiée par la situation particulière de la Corse, principalement en matière d'immobilier et de foncier. Un régime dérogatoire applicable à la part mobilière des successions pourrait de ce fait être considéré comme portant atteinte au principe constitutionnel d'égalité.

V / SUR L'ATTRIBUTION A LA CTC D'UNE COMPETENCE EN MATIERE DE DONATIONS, ET L'ALIGNEMENT DU REGIME Y AFFERENT SUR CELUI DES SUCCESSIONS

Vos commissions se sont prononcées à l'unanimité sur un tel alignement.

En effet cela permettrait d'harmoniser les deux régimes applicables aux transmissions, comme cela est le cas dans le droit commun. Pour les donations, le régime dérogatoire ne concernerait que celles comportant des biens et droits immobiliers.

Vos commissions font observer que les contribuables de Corse ont été et sont encore pénalisés par la distorsion qui existe entre les deux régimes et qui conduit à faire porter essentiellement sur les successions le poids de l'imposition. Afin de compenser ce handicap, il serait opportun que le délai de six ans exigé entre chaque donation soit temporairement ramené à trois ans pour les donations en biens immobiliers.

VI / SUR LA NATURE ET LES CONDITIONS D'APPLICATION DE LA COMPETENCE ATTRIBUEE A LA CTC

Deux options sont envisageables :

- La Collectivité Territoriale de Corse serait en quelque sorte substituée à l'Etat et recevrait compétence pour fixer, dans les conditions et les limites ultérieurement déterminées par la loi, l'assiette et les taux de l'imposition. Elle percevrait la totalité du produit.
- La CTC recevrait compétence pour fixer, dans les conditions et les limites ultérieurement déterminées par la loi, l'assiette et les taux d'une taxe additionnelle dont elle percevrait le produit. Corrélativement, serait instituée par la loi une exonération totale des droits revenant à l'Etat sur la mutation à titre gratuit des biens immobiliers situés en Corse.

Sans se prononcer en faveur de l'une ou de l'autre de ces deux options, vos commissions ont émis la crainte que la seconde, sans doute plus facile à obtenir du fait qu'elle ne suppose pas le total abandon par l'Etat à la Collectivité Territoriale de Corse de la compétence en matière de droits de mutation portant sur les biens immobiliers situés en Corse, puisse entraîner une sur-taxation dans le cas où la neutralisation des droits revenant à l'Etat viendrait à être remise en cause.

Dans les deux cas, ce dispositif devrait être fortement justifié par la situation du patrimoine immobilier, par la nécessité de mener une politique foncière, et par les contraintes durables qui s'imposent à l'île.

Durant les quinze premières années serait institué un dispositif particulier permettant de répondre à la problématique immobilière et foncière.

A partir de la seizième année, serait instauré un dispositif permanent naturellement plus favorable que celui de droit commun.

VII / SUR LA POSSIBILITE DE MENER UNE EXPERIMENTATION LEGISLATIVE

La Collectivité Territoriale de Corse pourrait, durant les cinq ou huit premières années, exercer la compétence transférée dans le cadre d'une expérimentation législative. Cela lui permettrait de déroger aux dispositions de la loi portant transfert de compétence, par exemple celles déterminant les limites de la fixation de l'assiette et des taux de l'imposition. Au terme de cette phase expérimentale, les mesures prises pourraient être pérennisées durant les sept ou dix années suivantes, afin de continuer à répondre à la problématique immobilière et foncière. Enfin, à partir de la seizième année, serait instauré un dispositif permanent évidemment plus favorable que celui de droit commun.

Si votre Assemblée en décide ainsi, sa proposition principale sera assortie de cette demande complémentaire. La loi de transfert de compétence ouvrirait cette possibilité à la Collectivité Territoriale de Corse qui devrait ensuite confirmer son acceptation. Une loi d'habilitation interviendrait enfin pour acter la délégation de compétence. Conformément à la loi organique relative à l'expérimentation, les délibérations prises par l'Assemblée de Corse seraient publiées au Journal officiel de la République française et feraient l'objet d'un contrôle de légalité renforcé.

VIII / SUR L'AFFECTATION DU PRODUIT FISCAL PERÇU PAR LA CTC

Vos commissions ont unanimement considéré que cette ressource devrait être intégralement affectée au financement de la politique territoriale en faveur du foncier et de l'habitat. Une telle disposition est d'ailleurs de nature, d'une part, à justifier l'intérêt général qui s'attache à cette proposition, et, d'autre part, à renforcer la sécurité juridique de la proposition aux yeux du Conseil Constitutionnel lorsqu'il est saisi d'un texte législatif instituant un régime fiscal dérogatoire.

IX / SUR LE CONTENU DU REGIME DEROGATOIRE

La proposition adressée au Premier ministre ne portant que sur le transfert de compétence à la CTC, votre Assemblée n'a pas à se prononcer aujourd'hui sur le contenu du régime dérogatoire. En effet ce transfert ne prendrait effet qu'au **1^{er} janvier 2013**, ce qui laisserait un an pour élaborer ce contenu.

Cependant, pour donner plus de force et de crédibilité à notre demande, il est opportun que nous affirmions notre volonté de mettre en place un régime fiscal générateur d'un produit et de nature, d'une part, à prendre en compte la réalité économique et sociologique de la Corse, et, d'autre part, à contribuer au règlement de la situation juridique du patrimoine immobilier et, plus généralement, de la question foncière.

C'est la raison pour laquelle, nous vous invitons à donner à cet égard quelques orientations importantes et d'en intégrer certaines dans la proposition :

- ✓ maintien durant quinze ans, soit jusqu'au 31 décembre 2027, de la conditionnalité des avantages fiscaux à la réalisation des procédures favorisant la reconstitution des titres de propriété et la sortie de l'indivision ;
- ✓ octroi d'exonérations plus importantes sur les droits de mutation des biens dont les titres auraient été reconstitués et publiés soit dans les deux ans

- précédant une donation, soit dans les six ans précédant le décès ou les deux ans suivant le décès du propriétaire ;
- ✓ bénéfique du régime dérogatoire accordé à la condition que le bien soit conservé durant une période de cinq années : à défaut, les droits de mutation seraient surtaxés ;
 - ✓ établissement d'un niveau de taxation significativement inférieur au niveau de droit commun pour les patrimoines modestes et moyens, et alignement progressif du montant des droits sur le régime de droit commun pour les patrimoines importants ;
 - ✓ augmentation de l'abattement personnel ou « à la base », notamment en faveur de la ligne collatérale afin de tenir compte de la réalité sociologique de l'île ;
 - ✓ aménagement des tranches et des taux du barème d'imposition de droit commun pour les lignes directe et collatérale, dans le sens d'une plus grande équité fiscale ;
 - ✓ indexation des abattements et des tranches sur l'évolution du prix de l'immobilier et non plus de l'inflation ;
 - ✓ exonération forte ou totale des droits pour la transmission de certains biens immobiliers tels que l'immobilier d'entreprises, les terres agricoles et les forêts, les immeubles à usage d'habitation principale.

Naturellement, ces dispositions ne dérogeraient pas au principe de progressivité de l'impôt, garant de l'égalité fiscale et de la proportionnalité des prélèvements aux facultés des contribuables.

X / SUR L'HARMONISATION ET LE RENFORCEMENT DES INCITATIONS A CARACTERE FISCAL RELEVANT DE LA RESPONSABILITE DE L'ETAT ET DE LA CTC

Vos commissions considèrent que l'entreprise engagée, notamment avec le concours du GIRTEC, pour la reconstitution des titres de propriété et la sortie de l'indivision, nécessiterait une totale harmonisation, ainsi qu'un renforcement des incitations à caractère fiscal (délais pour les déclarations, exonérations) relevant de la responsabilité de l'Etat et de la collectivité territoriale de Corse durant la période nécessaire, soit jusqu'au 31 décembre 2027.

XI / SUR LA COORDINATION DES RESPONSABILITES PARTAGEES DE L'ETAT ET DE LA COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE

Vos commissions recommandent que la commission mixte instituée à l'article 63 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la Collectivité Territoriale de Corse soit remise en fonctionnement et que son rôle soit redéfini. Elle se réunirait chaque année, lors de la préparation du projet de loi de finances, pour faire un bilan au regard des objectifs généraux poursuivis, et étudier les éventuelles améliorations à apporter aux dispositions fiscales spécifiques applicables en Corse et notamment à celles destinées à faciliter la reconstitution des titres de propriété et la sortie de l'indivision.

En conclusion, vos commissions souhaitent vivement que le plus large consensus s'établisse sur les propositions que notre Assemblée va être amenée à faire au Gouvernement. Elles n'auront que plus de légitimité et de force pour leur prise en compte dans le projet de loi de finances pour 2012.

**COMMISSION DES FINANCES,
DE LA PLANIFICATION,
DES AFFAIRES EUROPEENNES
ET DE LA COOPERATION**

**COMMISSION DES COMPETENCES
LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES**

5^{ème} séance thématique sur les droits de succession en Corse

Réunion du vendredi 17 juin 2011

Etaient présents : - Monsieur Paul GIACOBBI, Président du Conseil Exécutif de Corse

- MM. Antoine ORSINI, Président de la Commission des Finances, de la Planification, des Affaires Européennes et de la Coopération et Pierre CHAUBON, Président de la Commission des Compétences Législatives et Règlementaires.

- Mmes et MM. Marie-France BARTOLI, Pascaline CASTELLANI, Simone DONSIMONI-CALENDINI, Véronique SCIARETTI, Marie-Antoinette SANTONI-BRUNELLI, Etienne BASTELICA, Marc-Antoine NICOLAI, Camille de Rocca-Serra, conseillers.

Etaient absents excusés : Mme Fabienne GIOVANNINI, M. Jean-Guy TALAMONI

A l'ouverture des travaux, **M. Pierre CHAUBON** précise que cette réunion a pour objet de finaliser le rapport relatif aux droits de succession en Corse, en vue de sa présentation à la session de l'Assemblée de Corse du 30 juin 2011 conjointement à la problématique du Foncier.

La commission mixte s'est déjà réunie à quatre reprises sur ce thème, procédant à l'audition de plusieurs personnalités qualifiées dont les contributions seront annexées au rapport: chaque élu pourra ainsi disposer de tous les éléments d'appréciation préalablement à la session du 30 juin.

A cet égard, **M. Pierre CHAUBON** tient particulièrement à saluer l'important travail de préparation et de synthèse réalisé par l'Inspecteur Général **José COLOMBANI**, avec l'appui des services du Secrétariat Général de l'Assemblée de Corse, pour aboutir à un cadre étayé de propositions.

Il rappelle également que cette démarche s'inscrit dans un calendrier d'urgence, dicté par la proximité de l'échéance du 31 décembre 2012, veille de la date déclenchant le processus de retour au droit commun (prévu le 31 décembre 2017), qui impose qu'une délibération de l'Assemblée de Corse intervienne avant l'été en vue de sa prise en compte dans la loi de finances pour 2012. Dans cet esprit, lui-même et le Président du Conseil Exécutif de Corse ont pris contact avec le cabinet du Premier ministre pour commencer à sensibiliser le pouvoir central, et toute autre bonne volonté sera bienvenue.

I/ PRESENTATION DU RAPPORT DE LA COMMISSION MIXTE

Après avoir bien précisé que ce rapport avait vocation à « ouvrir des portes », à partir des hypothèses privilégiées par la commission mixte sur lesquelles les élus auraient à se déterminer en session, **M. Pierre CHAUBON** s'attache à présenter le cadre général de la proposition.

Il est ainsi notamment précisé dans le rapport que :

1. les fondements d'un régime dérogatoire dans le domaine des mutations par décès doivent - sous peine de constituer une atteinte au principe constitutionnel d'égalité et ainsi risquer la contestation - résider dans la justification d'une situation particulière de la Corse (contraintes géographiques, difficultés d'ordre économique et social, désordre foncier...) et la poursuite d'un objectif d'intérêt général ; enfin, la différence de traitement résultant de l'application de ce régime dérogatoire doit être en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit ;
2. la faisabilité juridique d'un transfert de compétence à la Collectivité Territoriale de Corse a été examinée de manière similaire par le Professeur Castagnède et par l'Inspecteur général Colombani ; il ressort de leurs conclusions que s'il est constant qu'au nom du principe d'égalité devant l'impôt, aucune collectivité territoriale relevant du seul article 72 de la Constitution ne peut se voir confier une responsabilité pleine et entière en matière fiscale, la loi peut néanmoins, aux termes de l'article 72-2 de la Constitution, lorsque le produit d'une imposition leur est en tout ou partie reversé, autoriser les collectivités territoriales, dans les limites et les conditions qu'elle détermine et pour la part qui leur revient, à fixer ou moduler les taux et tarifs, et même à intervenir en matière d'assiette en décidant d'abattements ou d'exonérations.

C'est dans ces conditions que la Collectivité Territoriale de Corse pourrait se voir attribuer une partie de l'exercice de la compétence en matière de mutations à titre gratuit, s'il était décidé que la totalité ou une partie du produit de cette fiscalité devait lui être affecté.

L'exercice de cette compétence peut avoir pour cadre celui de l'expérimentation législative prévu par les articles 37-1 et 72-4 de la Constitution.

Compte-tenu du particularisme juridique de la CTC, la loi pourrait permettre de « déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée, aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent l'exercice de ses compétences ».

Dans ce contexte, et après transfert, par une loi préalable, d'une compétence en matière de fiscalité des successions, le bénéfice de l'expérimentation pourrait être ouvert à la CTC pour 5 ans avec une prolongation éventuelle de 3 ans, et la compétence lui être attribuée de manière définitive en cas d'évaluation positive à l'issue de cette période.

Cette possibilité présente un intérêt indéniable dans la mesure où, dans ces conditions, la CTC pourrait durant les 5 (ou 8) premières années, déroger non seulement au droit commun mais aussi aux dispositions mêmes de la loi ayant organisé le transfert de compétence, par exemple celles déterminant les limites de la fixation de l'assiette et des taux de l'imposition.

M. Antoine ORSINI procède ensuite à la présentation des différents scénarii envisageables pour un régime fiscal dérogatoire applicable à la part immobilière des successions.

Il ressort du rapport de l'inspecteur Général COLOMBANI un ensemble d'hypothèses juridiquement ouvertes, organisées en deux scénarii :

- **LE PREMIER SCENARIO traite de la situation où le régime dérogatoire relèverait de la seule responsabilité de l'Etat** : il est affecté de trois variantes elles mêmes déclinées en sous variantes.

* **la 1^{ère} variante A1** concerne un dispositif aménagé de retour au droit commun fiscal des successions (amélioration du dispositif de 2002).

La sous variante A1a traite d'une simple prorogation des délais.

La sous variante A1b évoque un dispositif sur 10 ans organisant un retour progressif au droit commun.

La sous variante A1c traite de la possibilité de proroger jusqu'au 31 décembre 2017 les dispositions de la loi de 2002 avec une évaluation en continu, puis la mise en place d'un régime dérogatoire.

* **LA 2^{ÈME} VARIANTE A2 CONCERNE UN REGIME DEROGATOIRE TEMPORAIRE DE MOYENNE DUREE.**

La sous variante A2a concerne le cas d'un régime dérogatoire dans le cadre d'une expérimentation par l'Etat,

La sous variante A2b concerne le cas d'un régime dérogatoire à caractère temporaire dans le cadre d'une loi ordinaire : dispositif sur 15 ans, maintenant le délai de deux ans pour les déclarations, ainsi que l'exonération des taxes et frais liés à la succession et comportant des exonérations des droits de succession, avec dispositif d'évaluation et perspective d'évolution vers le droit commun ou pérennisation.

* **la 3^{ème} variante A3** concerne un régime dérogatoire à caractère pérenne : une première phase de 15 ans avec exonérations, puis une montée linéaire vers un régime permanent, plus favorable que le droit commun.

- **LE SECOND SCENARIO traite de la situation où le régime dérogatoire relèverait à la fois de la responsabilité de l'Etat et de celle de la Collectivité Territoriale de Corse** : il est également affecté de 3 variantes affectées de sous-variantes.

* **la 1^{ère} variante B1** traite du cas dans lequel la Collectivité Territoriale de Corse recevrait compétence pour fixer, dans les conditions et les limites déterminées par la loi, l'assiette et les taux de l'imposition. Elle percevrait la totalité du produit. Une première phase expérimentale de 5 à 8 ans pourrait être prévue.

La sous-variante B1a traite du cas où la Collectivité exercerait cette compétence de manière temporaire pendant 15 ans.

La sous-variante B1b traite du cas où la Collectivité Territoriale de Corse exercerait cette compétence de manière pérenne.

* **la 2^{ème} variante B2** traite du cas dans lequel la CTC recevrait compétence pour fixer, dans les conditions et les limites déterminées par la loi, l'assiette et les taux d'une **taxe additionnelle** dont elle percevrait le produit.

Corrélativement, serait instituée par la loi une exonération totale de droits revenant à l'Etat sur la mutation par décès des biens immobiliers situés en Corse.

La sous-variante B2a traite du cas où la Collectivité Territoriale de Corse exercerait cette compétence de manière temporaire pendant une durée de 15 ans.

La sous variante B2b traite du cas où la Collectivité territoriale de Corse exercerait cette compétence de manière pérenne.

* **la 3^{ème} variante B3** traite du cas dans lequel la Collectivité bénéficierait du reversement d'une partie des droits.

Dans ce cas, pour la part (plus ou moins importante) qui lui reviendrait, la CTC ne serait autorisée qu'à moduler les taux et tarifs de droit commun dans les limites fixées par la loi.

A l'issue de cette énumération, **M. Antoine ORSINI** rappelle **les points de convergence** apparus lors des précédents débats de la commission mixte :

- refus du retour au droit commun et acceptation du principe de la taxation des successions sur la base d'un régime spécifique prenant en compte la réalité sociale, économique, culturelle et sociologique de la Corse ;
- envoi au Premier ministre d'une proposition argumentée de modification du code général des impôts dans le cadre des dispositions du III de l'article L 4422-16 du Code Général des Collectivités Territoriales ;
- préférence pour le scénario prévoyant l'attribution à la Collectivité Territoriale de Corse, à compter du 1^{er} janvier 2013, d'une compétence pour fixer l'assiette et les taux des droits de succession, et pour en percevoir le produit ;
- nécessité d'adosser la demande d'un tel transfert à une forte légitimité politique, ainsi qu'à une forte sécurisation juridique des propositions faites à l'Etat ;
- nécessité d'intégrer cette démarche à un projet plus global adossé aux préconisations issues des assises du foncier ;
- indispensable contribution du nouveau régime à la régulation de l'équité sociale et fiscale, à la préservation et à la pérennisation du patrimoine immobilier des Corses, ainsi qu'à la lutte contre les pratiques spéculatives ;
- affectation du produit fiscal perçu par la Collectivité Territoriale de Corse au financement de politiques nouvelles, notamment dans le domaine du foncier et de l'habitat, sans que cela hypothèque le maintien du montant actuel des dotations de l'Etat.

Après avoir rappelé que les deux commissions n'avaient pas arrêté de choix mais uniquement émis des préférences, **M. Antoine ORSINI** énonce les différentes options sur lesquelles l'Assemblée de Corse aura à se prononcer :

1. sur le cadre de la proposition : le choix devra porter sur une proposition adossée aux préconisations issues des Assises du foncier et de l'habitat ou sur une proposition intégrée à un projet plus global pour le développement de la Corse, sachant que les commissions se sont majoritairement prononcées en faveur de la première, plus compatible avec le calendrier ;

2. sur l'autorité institutionnelle responsable du régime fiscal applicable aux successions : il s'agira de se déterminer entre le scénario de la seule responsabilité de l'Etat et celui d'une responsabilité partagée entre l'Etat et la CTC, sachant que les commissions se sont unanimement prononcées pour la deuxième option.

3. sur le choix de la nature du transfert de compétence à la CTC : Il s'agira de choisir entre un transfert à caractère temporaire et un transfert à caractère pérenne, sachant que les deux commissions se sont unanimement prononcées pour la deuxième option.

4. sur le champ de la compétence attribuée à la CTC : le choix portera sur une compétence sur la globalité des successions ou sur une compétence sur leur seule part immobilière, sachant que les commissions font observer que, contrairement à la première, la deuxième option peut être fortement justifiée par la situation particulière de la Corse, principalement en matière d'immobilier et de foncier.

5. sur la nature et les conditions d'application de la compétence attribuée à la CTC : il s'agira de se déterminer sur l'une des deux options suivantes correspondant respectivement aux sous-variantes B1b et B2b :

> selon la première, la Collectivité Territoriale de Corse serait en quelque sorte substituée à l'Etat et recevrait compétence pour fixer, dans les conditions et les limites déterminées par la loi, l'assiette et les taux de l'imposition. Elle percevrait la totalité du produit.

Selon la deuxième, la CTC recevrait compétence pour fixer, dans les conditions et les limites déterminées par la loi, l'assiette et les taux d'une taxe additionnelle dont elle percevrait le produit. Corrélativement, serait instituée par la loi une exonération totale des droits revenant à l'Etat sur la mutation par décès des biens immobiliers situés en Corse.

Durant les quinze premières années serait institué un dispositif particulier permettant de répondre à la problématique immobilière et foncière. A partir de la seizième année, serait instauré un dispositif permanent naturellement plus favorable que celui de droit commun.

6. sur la possibilité de mener une expérimentation législative : la Collectivité Territoriale de Corse pourrait, durant les cinq ou huit premières années, exercer la compétence transférée dans le cadre d'une expérimentation législative. Cela lui permettrait de déroger aux dispositions de la loi portant transfert de compétence, par exemple celles déterminant les limites de la fixation de l'assiette et des taux de l'imposition. Au terme de cette phase expérimentale, les mesures prises pourraient

être pérennisées durant les sept ou dix années suivantes, afin de continuer à répondre à la problématique immobilière et foncière. Enfin, à partir de la seizième année, serait instauré un dispositif permanent évidemment plus favorable que celui de droit commun.

7. sur l'affectation du produit fiscal perçu par la CTC : les commissions ont unanimement considéré que cette ressource devrait être affectée à un fonds spécial destiné à financer la politique territoriale en faveur du foncier et de l'habitat.

8. sur l'attribution à la CTC d'une compétence en matière de donations, et l'alignement du régime y afférent sur celui des successions : les deux commissions se sont prononcées à l'unanimité sur un tel alignement. En effet cela permettrait d'harmoniser les deux régimes applicables aux transmissions, comme cela est le cas dans le droit commun. Pour les donations, le régime dérogatoire ne concernerait que celles concernant les biens et droits immobiliers.

9. sur le contenu du régime dérogatoire : la proposition adressée au Premier ministre ne portant que sur le transfert de compétence à la CTC, l'Assemblée n'a pas à se prononcer aujourd'hui sur le contenu du régime dérogatoire. En effet, ce transfert ne prendrait effet qu'au 1^{er} janvier 2013, ce qui laisserait un an pour élaborer ce contenu.

Cependant, pour donner plus de force et de crédibilité à la demande, il est opportun d'affirmer la volonté de mettre en place un régime fiscal générateur d'un produit et de nature, d'une part, à prendre en compte la réalité économique et sociologique de la Corse, et, d'autre part, à contribuer au règlement de la situation juridique du patrimoine immobilier et, plus généralement, de la question foncière.

C'est pour cette raison que sont proposées les quelques orientations suivantes :

- ✓ maintien durant quinze ans de la conditionnalité des avantages fiscaux à la réalisation des procédures favorisant la reconstitution des titres de propriété et la sortie de l'indivision ;
- ✓ octroi d'exonérations plus importantes sur les droits de succession pour les biens dont les titres auraient été reconstitués et publiés dans les six ans précédant le décès du propriétaire ;
- ✓ bénéfice du régime dérogatoire accordé à la condition que le bien soit conservé durant une période de cinq ans : à défaut les droits de succession seraient surtaxés ;
- ✓ établissement d'un niveau de taxation significativement inférieur au niveau de droit commun pour les patrimoines modestes et moyens, et alignement progressif du montant des droits sur le régime de droit commun pour les patrimoines importants ;
- ✓ augmentation de l'abattement personnel ou « à la base », notamment en faveur de la ligne collatérale afin de tenir compte de la réalité sociologique de l'île ;
- ✓ aménagement des tranches et des taux du barème d'imposition de droit commun pour les lignes directe et collatérale, dans le sens d'une plus grande équité fiscale ;

- ✓ indexation des abattements et des tranches sur l'évolution du prix de l'immobilier et non plus de l'inflation ;
- ✓ exonération forte ou totale des droits pour la transmission de certains biens immobiliers tels que les entreprises, les terres agricoles et les forêts, les immeubles à usage d'habitation principale.

Il est également proposé la réactivation et la redéfinition des missions de la commission mixte paritaire Etat-CTC instituée par la loi du 13 mai 1991, qui serait chargée de suivre la mise en œuvre et d'étudier les possibilités d'amélioration de l'ensemble des dispositions fiscales spécifiques applicables en Corse, et notamment de celles destinées à faciliter la reconstitution des titres de propriété et la sortie de l'indivision.

A l'issue de cette présentation, **M. Pierre CHAUBON** tient de nouveau à rappeler l'impérieuse nécessité d'un consensus politique le plus large possible et d'appuis politiques au plus haut niveau pour que cette proposition ait une chance d'aboutir face au « mur de Bercy ».

III/ LES ECHANGES EN COMMISSION

Après avoir salué la qualité du travail réalisé par les commissions et en particulier celui de l'Inspecteur Général COLOMBANI, **le Président Paul GIACOBBI** confirme l'urgence à agir face au calendrier de retour au droit commun.

Pour ce qui concerne le Conseil Exécutif, deux considérations doivent en effet primer : l'urgence, dans la mesure où la mécanique actuelle entraîne la perte d'effet progressive de ce qui subsiste du régime MIOT ; et la notion d'intérêt général, dont il s'agit de convaincre aussi bien pouvoir central que le Parlement.

A cet égard, la stratégie adoptée, visant à demander le maintien d'un régime dérogatoire uniquement généralisable à la Corse par le biais d'un transfert de compétence et la voie de l'expérimentation, ainsi que la présentation de la demande dans le cadre du débat budgétaire national, séparément et par anticipation sur la mise en œuvre des autres propositions sur le foncier, sont des éléments de nature à favoriser un bon accueil de la démarche au niveau national.

Allant dans ce sens, **M. Camille de ROCCA SERRA** rappelle les difficultés rencontrées au Parlement pour faire voter ses amendements relatifs au report de la date d'expiration des arrêtés MIOT : il risque d'en aller de même, surtout si l'on demande un cadre sans en avoir précisé le contenu ; sachant qu'au niveau gouvernemental, Bercy n'est jamais d'accord : on gagnera à privilégier l'arbitrage de l'Elysée ou de Matignon

Il rappelle, par ailleurs, les étapes de la procédure budgétaire nationale qui restent compatibles avec le calendrier de présentation de cette demande : loi de finances rectificative 2011 et loi de finances initiale 2012 - toutes deux votées en 2011 / loi de finances rectificative 2012. Il manifeste son inquiétude relativement à la stratégie de présentation d'un dispositif insuffisamment finalisé dans le cadre du débat sur la loi de finances initiale alors que, antérieurement, ce genre de proposition était introduit à l'occasion de la discussion des lois de finances rectificatives ; il y voit un risque de rejet qui à son sens, devrait être circonscrit par la définition d'une

stratégie alternative ou « de repli » (de façon à obtenir, a minima, une prorogation du délai).

En termes de stratégie, **M. Camille de ROCCA SERRA** préfèrerait s'appuyer sur la logique poursuivie par la CTC depuis le début : d'abord, avec la revendication du POSEI ; ensuite, lors de la codification d'un statut fiscal dérogatoire en 1994 (qui a, paradoxalement, rendu ce dispositif vulnérable) ; et enfin, après la remise en cause de 1998 (par les amendements de Courson et Charasse), dans la solution concertée avec le gouvernement instaurant un régime transitoire, afin de reconstituer les titres de propriété.

Aussi, **M. Camille de ROCCA SERRA** conteste le rapport établi entre le désordre civil et la fiscalité, qui entraîne l'abandon de la stratégie d'exonération défendue jusque là par les représentants de la CTC, au profit d'une stratégie de fiscalisation fondée sur des bases inférieures au droit commun et destinée à financer une politique foncière. Sur ce dernier point, il regrette l'absence d'une étude portant sur l'évaluation du produit fiscal potentiel et l'impact sur l'ouverture du marché de l'immobilier.

M. Camille de ROCCA SERRA s'interroge par ailleurs sur l'opportunité d'une taxe additionnelle qui ne générerait qu'un faible produit mais pourrait, en revanche, conduire à une situation de « surfiscalisation » dans le cas où l'Etat ne consentirait pas à l'exonération totale de la part qui lui reviendrait.

Il se déclare également favorable à la proposition d'élargissement du régime des successions aux donations, considérant ces dernières comme un réel élément de dynamisation économique.

Enfin, on gagnerait à prévoir que le futur régime fiscal dérogatoire bénéficie d'un alignement sur d'éventuelles mesures plus favorables, qui pourraient être prises au niveau national.

Le Président Paul GIACOBBI et M. Pierre CHAUBON s'accordent pour admettre que si le changement d'orientation évoqué par le Député est une réalité, il est dicté par la nécessité impérieuse de trouver une alternative au système de la dérogation et de la prorogation, encore plus sûrement voué à l'échec dans le contexte actuel.

Le Président Paul GIACOBBI considère en revanche que le dispositif proposé est habile : d'une part, il ne prive l'Etat que d'une recette à ce jour négligeable ; d'autre part, il traduit l'esprit de responsabilité de la Collectivité à travers sa proposition d'expérimentation.

Ces conditions sont de nature à favoriser un bon accueil de la proposition par les autorités politiques nationales mais n'évacuent pas pour autant le risque d'oppositions marquées au sein du Parlement.

Mme Véronique SCIARETTI soutient une démarche qu'elle considère nouvelle et originale : la Corse démontrera son sens des responsabilités pour sortir, ainsi, du procès des « cadeaux » qui lui seraient en permanence consentis.

Sur un plan plus politique, elle estime nécessaire de se tourner vers l'avenir pour conforter nos propositions, même si la nature de ce dossier évoque forcément les démarches antérieures. Alors que la stratégie de l'Etat aura souvent consisté à ouvrir les robinets puis les fermer brutalement, on va se situer ici dans une perspective plus valorisante. Elle fait référence par exemple au protocole HIREL sur la dette agricole (2004), pour constater que les seuls agriculteurs à s'être désendettés sont ceux qui n'ont pas signé ce document. Ce qui est nouveau aujourd'hui face à ce genre de problème, c'est que nous ne demandons pas une compensation financière, mais nous proposons en réponse un projet car nous avons changé d'approche pour élaborer ensemble une solution politique : et quant on traite du foncier et des successions, on commence à s'y engager.

M. Etienne BASTELICA considère la démarche proposée par les commissions comme un véritable défi en ce qu'elle illustre une rupture avec la pratique habituelle des demandes de dérogation.

Il s'y associera volontiers dans la mesure où la proposition ne consiste pas en une simple demande d'exonération ; tout en évoquant une crainte partagée dans son groupe : voir, à terme, cette taxation « corsiste » se transformer en véritable impôt venant aggraver la situation des ménages insulaires. Il émet aussi des réserves sur les propositions d'exonération prévues pour les entreprises, ou encore les forêts.

Enfin, **M. Etienne BASTELICA** se dit convaincu que le succès de la démarche entreprise dépendra de la force de la demande émanant de l'Assemblée de Corse.

Mme Pascaline CASTELLANI se dit également interpellée par l'absence d'évaluation du produit attendu et redoute que l'Etat soit tenté de compenser son « manque à gagner » par une réduction de ses dotations.

Le Président GIACOBBI et M. Pierre CHAUBON ne nient pas ce risque, mais considèrent que l'Etat lui-même ayant des difficultés à évaluer ce produit potentiel, il vaut mieux en tout état de cause intervenir maintenant qu'il est encore marginal.

Mme Simone DONSIMONI-CALENDINI estime, pour sa part, qu'il était urgent d'être actif : à travers la démarche proposée, la Corse démontrera qu'elle n'est pas une zone assistée, mais une collectivité véritablement responsable.

M. Camille de ROCCA SERRA considère ces propositions comme un élément constitutif d'un dispositif, qui ne saurait prétendre, à lui seul, réguler le marché de l'immobilier (ce qui nécessiterait une forte implication politique et un délai d'au moins dix années).

Tout en reconnaissant qu'il convient de trouver une alternative à l'exonération en matière de droits de succession, il estime cependant que cette démarche doit s'adosser à une évaluation plus précise du manque à gagner qui en résulterait pour l'Etat, comme du patrimoine moyen en Corse ; données indispensables pour fixer l'assiette et les taux de l'imposition.

A cet égard, le rapport constate aussi que la raréfaction de l'offre renchérit les prix : c'est donc par une démarche de libération du foncier, et de construction de

logement, que l'on favorisera une évolution ; et si cette démarche y contribue, on ne doit pas en surestimer les effets.

M. José COLOMBANI admet que la proposition présentée n'a qu'un impact marginal sur le règlement du problème foncier, mais il tient à préciser que son rapport relatif à la situation juridique du patrimoine immobilier situé en Corse proposait d'autres mesures complémentaires susceptibles d'y contribuer plus avant. Au nombre de celles-ci, la subordination du bénéfice des avantages fiscaux pour les immeubles dont les titres ont été constitués dans les 6 ans précédant le décès ; la possibilité donnée aux services fiscaux d'adresser des mises en demeure aux contribuables dont le droit de propriété n'a pas été constaté par un acte régulièrement transcrit ou publié ; ou encore la taxation au bénéfice de la CTC de ceux qui n'y donneraient pas suite.

Mme Marie-Antoinette SANTONI-BRUNELLI se réjouit que l'unanimité se soit faite sur la proposition d'alignement du régime des donations sur celui des successions. Elle y voit toutefois - comme **M. CHAUBON** d'ailleurs - le risque d'une complication de la discussion avec le Gouvernement dans la mesure où le manque à gagner pour l'Etat dans le domaine des donations est plus facilement quantifiable.

M. Antoine ORSINI souligne également le risque que le Parlement s'oppose à l'alignement des deux régimes.

Pour **M. Camille de ROCCA SERRA**, l'argument principal reste celui de l'égalité des citoyens : d'ailleurs, un recours motivé par ce principe aurait sans doute entraîné la censure des amendements de Courson et Charasse.

Un autre argument consisterait à évoquer le contexte d'ensemble : on demande à la Corse de sortir de deux siècles de désordre, et une telle régularisation ne pourrait être supportée par une seule, ou même deux, générations sans pénaliser le patrimoine moyen.

Revenant sur l'inquiétude formulée par le Député, relativement à l'accueil défavorable que pourrait recevoir une proposition constituant un cadre au contenu insuffisamment précisé, **M. Pierre CHAUBON** réaffirme qu'au regard du délai imparti, il est impossible d'aller plus avant dans la définition du futur régime fiscal ; son contenu devra être finalisé au cours de l'année prochaine, après adoption du cadre initial.

M. José COLOMBANI précise également qu'en vertu du principe de légalité de l'impôt, toute compétence en matière fiscale doit être encadrée par une loi qui fixe (comme par exemple pour la TIPP) les conditions et les limites en matière de taux ; en l'espèce, la publication de cette loi doit intervenir en 2012 et au plus tard en loi de finances 2013, ce qui laisse le temps de la concertation avec l'Etat.

L'Inspecteur Général n'exclut pas, cependant, le risque que des amendements parlementaires viennent préciser certains aspects du futur régime dans un sens que l'on ne souhaiterait pas.

Sur proposition de M. Pierre CHAUBON, les commissaires procèdent ensuite à l'examen du projet de délibération article par article. Moyennant

plusieurs amendements, cet examen aboutit à l'adoption majoritaire du rapport et du projet de délibération annexé au présent compte-rendu.

ASSEMBLEE DE CORSE

DELIBERATION N° 12/100 AC DE L'ASSEMBLEE DE CORSE
PRISE AU TITRE DE L'ARTICLE L. 4422-16 DU CODE GENERAL
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET PORTANT PROPOSITION
DE PROROGATION A TITRE CONSERVATOIRE DE DISPOSITIONS
DU CODE GENERAL DES IMPÔTS RELATIVES AU REGIME FISCAL
APPLICABLE AUX SUCCESSIONS COMPORTANT DES BIENS ET DROITS
IMMOBILIERS SITUES EN CORSE ET DE MODIFICATION DU CODE GENERAL
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

SEANCE DU 5 JUILLET 2012

L'An deux mille douze et le cinq juillet, l'Assemblée de Corse, régulièrement convoquée s'est réunie au nombre prescrit par la loi, dans le lieu habituel de ses séances, sous la présidence de M. Dominique BUCCHINI, Président de l'Assemblée de Corse.

ETAIENT PRESENTS : Mmes et MM.

ANGELINI Jean-Christophe, BARTOLI Marie-France, BASTELICA Etienne, BEDU-PASQUALAGGI Diane, BENEDETTI Paul-Félix, BIANCUCCI Jean, BUCCHINI Dominique, CASALTA Laetitia, CASTELLANI Michel, CASTELLANI Pascaline, CASTELLI Yannick, CHAUBON Pierre, DONSIMONI-CALENDINI Simone, FEDERICI Balthazar, FEDI Marie-Jeanne, FERRI-PISANI Rosy, GIACOMETTI Josepha, GIOVANNINI Fabienne, HOUEMER Marie-Paule, LACAVE Mattea, LUCCIONI Jean-Baptiste, LUCIANI Xavier, MOSCONI François, NICOLAI Marc-Antoine, NIELLINI Annonciade, ORSINI Antoine, ORSUCCI Jean-Charles, PANUNZI Jean-Jacques, RISTERUCCI Josette, de ROCCA SERRA Camille, RUGGERI Nathalie, SCIARETTI Véronique, SIMEONI Gilles, SIMONPIETRI Agnès, SINDALI Antoine, STEFANI Michel, TALAMONI Jean-Guy, TATTI François, VALENTINI Marie-Hélène, VANNI Hyacinthe

ETAIENT ABSENTS ET AVAIENT DONNE POUVOIR :

Mme BIANCARELLI Viviane à M. BUCCHINI Dominique
 Mme COLONNA Christine à M. BIANCUCCI Jean
 Mme GRIMALDI Stéphanie à M. de ROCCA SERRA Camille
 Mme MARTELLI Benoîte à M. ORSINI Antoine
 Mme NATALI Anne-Marie à M. SINDALI Antoine
 Mme NIVAGGIONI Nadine à M. LUCIANI Xavier
 M. SANTINI Ange à M. PANUNZI Jean-Jacques
 Mme SANTONI-BRUNELLI Marie-Antoinette à Mme BEDU-PASQUALAGGI Diane
 M. SUZZONI Etienne à Mme RUGGERI Nathalie

ETAIENT ABSENTS : Mme et M.

FRANCISCI Marcel, GUERRINI Christine.

L'ASSEMBLEE DE CORSE

- VU** la Constitution,
- VU** le Code Général des Collectivités Territoriales, Titre II, Livre IV, IV^{ème} partie, et notamment son article L. 4422-16,
- VU** le Code Général des Impôts,
- VU** la délibération n° 11/161 AC de l'Assemblée de Corse du 30 juin 2011 prise au titre de l'article L. 4422-16 du Code Général des Collectivités Territoriales et portant proposition de modification de dispositions législatives du Code Général des Impôts et du Code Général des Collectivités Territoriales relatives à la situation juridique du patrimoine immobilier et au régime fiscal applicable aux mutations à titre gratuit comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse,
- SUR** rapport conjoint de la Commission des Compétences Législatives et Réglementaires et de la Commission des Finances, de la Planification, des Affaires Européennes et de la Coopération,

CONSIDERANT que par sa délibération du 30 juin 2011 susvisée, adoptée à l'unanimité, elle a proposé au Premier Ministre, dans le cadre des dispositions du III de l'article L. 4422-16 du Code Général des Collectivités Territoriales, de soumettre au Parlement la modification des dispositions législatives du Code Général des Impôts et du Code Général des Collectivités Territoriales instituant, d'ici le 1^{er} janvier 2018, un retour progressif au droit commun fiscal applicable aux successions comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse,

* que ces propositions sont fortement motivées par :

1. l'impérieuse nécessité de contribuer au règlement de la crise à laquelle la Corse est confrontée dans le domaine du patrimoine immobilier, du logement et du foncier, et que caractérisent : l'élévation inconsidérée des prix de l'immobilier ; une forte modification de la structure sociologique de la propriété au détriment des résidents ; la difficulté pour la population locale d'accéder à la propriété et au logement ; le déséquilibre croissant de la configuration spatiale, démographique et économique du territoire de l'île ;
2. la nécessité, non moins grande, de donner une plus grande impulsion au règlement de la situation juridique du patrimoine immobilier : celle ci est affectée depuis très longtemps de désordres ayant largement dépassé un niveau critique (l'indivision, l'absence de titres authentiques de propriété, l'insuffisante actualisation des rôles de la propriété foncière, les graves lacunes du cadastre) ; elle a pour conséquence l'abandon physique, patrimonial et économique de nombre de biens, la dégradation des systèmes écologiques, la multiplication des incendies, le difficile accès au foncier pour les agriculteurs, et plus généralement la multiplication des obstacles qui freinent la revitalisation et le développement de l'espace rural ; elle n'a été que très partiellement normalisée malgré les dispositions prises depuis plus de vingt ans par les pouvoirs publics et notamment dans le cadre de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse dont les mesures d'incitation liées à la fiscalité des successions

s'éteindront progressivement du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2017, alors même qu'il faudra près de vingt années au groupement d'intérêt public GIRTEC pour venir à bout de l'entreprise de reconstitution des titres de propriété engagée en 2009 ;

3. la prise en considération des conséquences dommageables qu'aura le retour progressif au droit commun fiscal applicable aux successions comportant des biens et droits immobiliers, planifié par la loi du 22 janvier 2002 entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2017 : en n'instituant qu'un seul palier entre l'exonération totale et la taxation à taux plein, ainsi qu'en faisant passer en une seule fois de vingt-quatre à six mois le délai de déclaration des successions, il met en cause le principe d'égalité qui aurait dû conduire à mettre en place une progressivité extrêmement lissée ; durant la période transitoire et a fortiori à compter du 1^{er} janvier 2018, s'il épargnera en partie les héritages modestes et moyens en ligne directe, il pénalisera lourdement tous les héritages en ligne collatérale, proportionnellement plus nombreux en Corse que sur le continent, ce qui entraînera inévitablement l'aliénation de la très grande majorité des biens reçus ; l'importance des droits à payer, assortie à la disparition des incitations fiscales et aggravée par l'absence d'alignement du régime des donations entre vifs sur celui des successions, aura également un effet dissuasif à l'égard d'héritiers recevant des biens dépourvus de titres de propriété et indivis, et les incitera soit à conserver ces biens dans l'indivision, soit à les aliéner ; ainsi, il ne pourra que constituer un facteur d'aggravation de la crise foncière ;
4. la prise en compte de la situation particulière qui différencie la Corse des régions du continent, avec de fortes contraintes géographiques engendrant des difficultés durables d'ordre économique et social, comme au plan de l'aménagement de l'espace, elles mêmes accrues par un contexte socio-économique et spatial difficile, notamment caractérisé par la faiblesse démographique, un important déséquilibre spatial, des territoires ruraux désertifiés, un PIB par habitant, un PIB par emploi et un revenu par foyer fiscal très inférieurs à la moyenne des régions françaises, ainsi qu'une progression de la précarité ;

* que ces propositions ont essentiellement pour objet :

10. d'attribuer à la Collectivité Territoriale de Corse, à compter du 1^{er} janvier 2013, compétence pour fixer, en les adaptant à la situation particulière de l'île, et dans les conditions et les limites déterminées ultérieurement par la loi, l'assiette, les taux, tarifs et tranches des droits de mutation à titre gratuit auxquels sont soumis ces biens et droits immobiliers, pour les successions ouvertes et les donations entre vifs consenties, avec un objectif réaffirmé par l'Assemblée de Corse, conformément à sa délibération du 30 juin 2011, de justice et d'équité fiscale ;
2. de conditionner, jusqu'au 31 décembre 2027, le bénéfice de ce régime fiscal particulier à l'accomplissement de démarches concourant à la normalisation de la situation juridique de la propriété foncière ;
3. d'affecter à la Collectivité Territoriale de Corse le produit de l'imposition, pour lui permettre de financer à titre exclusif les actions qu'elle met en œuvre dans les domaines du foncier et de l'habitat ;

4. de proroger jusqu'au 31 décembre 2027 les dispositions fixant à vingt-quatre mois les délais prévus pour les déclarations de succession comportant des immeubles ou droits immobiliers, ainsi que celles instituant diverses exonérations de droits et taxes applicables aux actes notariés établis en vue du règlement d'une indivision successorale comportant des biens immobiliers ;

* que ces propositions permettent ainsi :

1. d'instituer, durant les quinze premières années, un dispositif particulier permettant de répondre à la problématique immobilière et foncière ;
2. d'instaurer progressivement, puis de manière permanente à partir de la seizième année, un dispositif contribuant à la régulation de l'équité sociale et fiscale, à la préservation et à la pérennisation du patrimoine immobilier, ainsi qu'à la lutte contre les pratiques spéculatives : le niveau de taxation serait significativement inférieur au niveau de droit commun pour les patrimoines modestes et moyens, et s'alignerait sur le régime de droit commun pour les patrimoines importants ; il serait plus favorable pour les mutations en ligne collatérale afin de tenir compte de la réalité sociologique de l'île, ainsi que pour la transmission de certains biens tels que l'immobilier d'entreprises, les terres agricoles et les forêts, les immeubles à usage d'habitation principale ; naturellement, ces dispositions ne dérogeraient pas au principe de progressivité de l'impôt, garant de l'égalité fiscale et de la proportionnalité des prélèvements aux facultés des contribuables.

CONSIDERANT que l'Etat, dûment saisi dans les conditions prévues au III de l'article L. 4422-16 du Code Général des Collectivités Territoriales, n'a pas encore, à ce jour, apporté de réponse sur le fond de ces propositions ;

CONSIDERANT qu'au 31 décembre 2012 s'achèvera la période durant laquelle, pour les successions ouvertes, l'exonération de droits est totale s'agissant de leur part immobilière, et que, pour celles ouvertes entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2017, ces droits seront dus à concurrence de la moitié de la valeur des biens ;

- que le délai de déclaration, fixé à vingt-quatre mois pour les successions ouvertes jusqu'au 31 décembre 2012, sera réduit à six mois pour les successions ouvertes au delà de cette date ;
- que la prise d'effet de ces dispositions entraînera les conséquences dommageables ci dessus rappelées, tant au détriment des contribuables qu'à l'égard de la situation de crise affectant les domaines de l'immobilier, du logement et du foncier ;

CONSIDERANT par ailleurs que les dispositions en vigueur visant à inciter à la normalisation de la situation juridique du patrimoine immobilier ne sont pas, de par leur durée, susceptibles d'apporter une réponse efficace aux désordres constatés ;

CONSIDERANT qu'une concertation doit être engagée avec le Gouvernement sur la base des propositions figurant dans la délibération susvisée ;

CONSIDERANT qu'il est en conséquence de toute nécessité qu'à titre conservatoire soient décalées les dates auxquelles arrivent à échéance ou prennent

effet les dispositions actuelles du Code Général des Impôts relatives aux successions comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse ;

CONSIDERANT enfin qu'il est indispensable que, dans le domaine de la fiscalité, soit assurée au plus tôt une coordination entre l'Etat et la Collectivité Territoriale de Corse, au sein d'une structure paritaire telle que celle instituée par la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la Collectivité Territoriale de Corse ;

APRES EN AVOIR DELIBERE

DECIDE, à l'unanimité

ARTICLE PREMIER :

La présente délibération est prise dans le cadre du III de l'article L. 4422-16 du Code Général des Collectivités Territoriales qui dispose que « *de sa propre initiative ou à la demande du Conseil Exécutif, ou à celle du Premier Ministre, l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions législatives concernant le développement économique, social et culturel de la Corse* ».

ARTICLE 2 :

Il est proposé au Premier Ministre de soumettre au Parlement, dans le délai approprié compte tenu de l'échéance du 31 décembre 2012 mentionnée ci-dessous, la modification à titre conservatoire de dispositions législatives du Code Général des Impôts et du Code Général des Collectivités Territoriales, à l'effet :

1. de reporter aux successions ouvertes **jusqu'au 31 décembre 2017**, au lieu du 31 décembre 2012, l'application du délai spécial de déclaration de succession prévu à l'article 641 bis du Code Général des Impôts en faveur des successions comportant des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse ;
2. de reporter aux actes établis **jusqu'au 31 décembre 2017**, au lieu du 31 décembre 2014, l'exonération, sous certaines conditions, et à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse, du droit de partage de 1,10 %, prévue à l'article 750 bis A du Code Général des Impôts en faveur des actes de partage de succession et des licitations de biens héréditaires ;
3. de reporter aux actes établis **jusqu'au 31 décembre 2017**, au lieu du 31 décembre 2014, l'exonération de toute perception en faveur du Trésor, prévue à l'article 1135 du Code Général des Impôts en faveur des procurations, attestations notariées après décès et actes de notoriété établis en vue du règlement d'une indivision successorale comportant des biens ou des droits immobiliers situés en Corse ;
4. de reporter :
 - a) aux successions ouvertes **jusqu'au 31 décembre 2017**, au lieu du 31 décembre 2012, l'exonération totale de droits de mutation par décès des

immeubles et droits immobiliers situés en Corse prévue à l'article 1135 bis du Code Général des Impôts ;

b) aux successions ouvertes **du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2022**, au lieu du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2017, l'exonération à hauteur de 50 % des biens et droits de l'espèce prévue au même article du Code Général des Impôts ;

5. de codifier l'article 63 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la Collectivité Territoriale de Corse et de le rédiger ainsi qu'il suit :

« Une commission mixte de douze membres composée par moitié de représentants de la Collectivité Territoriale de Corse et de représentants de l'Etat est chargée de suivre la mise en œuvre et d'étudier les possibilités d'amélioration de l'ensemble des dispositions fiscales spécifiques applicables en Corse et notamment de celles destinées à faciliter la reconstitution des titres de propriété et la sortie de l'indivision ».

ARTICLE 3 :

La présente délibération sera adressée au Président du Conseil Exécutif de Corse qui la transmettra au Premier Ministre et au représentant de l'Etat dans la Collectivité Territoriale de Corse, à charge pour les services concernés de la faire publier au Journal Officiel de la République Française, conformément aux dispositions de l'article L. 4422-17 du Code Général des Collectivités Territoriales.

ARTICLE 4 :

La présente délibération fera l'objet d'une publication au recueil des actes administratifs de la Collectivité Territoriale de Corse.

AJACCIO, le 5 juillet 2012

Le Président de l'Assemblée de Corse,

Dominique BUCCHINI

COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE**ASSEMBLEE DE CORSE****SESSION DES 5 ET 6 JUILLET 2012****COMMISSION DES COMPETENCES
LEGISLATIVES
ET REGLEMENTAIRES****COMMISSION DES FINANCES,
DE LA PLANIFICATION, DES AFFAIRES
EUROPEENNES
ET DE LA COOPERATION****PROROGATION A TITRE CONSERVATOIRE
DES DISPOSITIONS DU CODE GENERAL DES IMPOTS
RELATIVES AU REGIME FISCAL APPLICABLE AUX SUCCESSIONS
COMPORTANT DES BIENS ET DROITS IMMOBILIERS SITUES EN CORSE****RAPPORT A L'ASSEMBLEE DE CORSE**

Votre Assemblée a adopté à l'unanimité, le 30 juin 2011, une délibération proposant au Premier Ministre, dans le cadre des dispositions de l'article L. 4422-16 du Code Général des Collectivités Territoriales, de soumettre au Parlement la modification des dispositions du Code Général des Impôts et du Code Général des Collectivités Territoriales instituant, d'ici le 1^{er} janvier 2018, un retour progressif au droit commun fiscal applicable aux successions comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse.

A ce jour, l'Etat n'a pas encore apporté de réponse sur le fond à ces propositions qui visent à donner à la collectivité territoriale de Corse une compétence en matière de fiscalité applicable à la part immobilière des mutations à titre gratuit, à contribuer au règlement de la crise qui affecte les domaines de l'immobilier, du logement et du foncier, ainsi qu'à donner une impulsion plus forte à la normalisation de la situation juridique de la propriété foncière.

La nécessité d'une concertation avec le nouveau Gouvernement sur ce sujet éminemment sensible, ainsi que la proximité de la mise en œuvre, au 1^{er} janvier prochain, du processus de retour au droit commun fiscal, conduisent vos commissions à vous soumettre un projet de délibération proposant au Premier ministre la prorogation, à titre conservatoire, jusqu'au 31 décembre 2017, des dispositions actuellement en vigueur qui, notamment, permettent d'exonérer de droits la part immobilière des successions et fixent à 24 mois le délai de déclaration.