

**COLLECTIVITE TERRITORIALE DE CORSE**

**ASSEMBLEE DE CORSE**

**SESSION DES 26 & 27 SEPTEMBRE 2013**

**COMMISSION  
DES COMPETENCES LEGISLATIVES  
ET REGLEMENTAIRES**

**LES INSTITUTIONS PARTICULIERES DE LA CORSE**

**- *LE CONSTAT* -**

**- *LES EVOLUTIONS NECESSAIRES* -**

**RAPPORT A L'ASSEMBLEE DE CORSE**

<b>Introduction</b>	<b>4</b>
<b>L'évolution institutionnelle depuis 1970</b>	<b>6</b>
<b>Première partie : la question constitutionnelle</b>	<b>8</b>
A. La place actuelle de la Corse dans l'organisation territoriale de la République	<b>10</b>
B. Les limites du système actuel	<b>12</b>
1. La difficulté d'apporter des solutions adaptées aux différents problèmes qui se posent en Corse	<b>12</b>
2. Le caractère ineffectif des pouvoirs que l'Assemblée de Corse tient de l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales	<b>12</b>
a. Des compétences normatives spécifiques très faiblement dérogatoires	<b>13</b>
b. Des compétences normatives spécifiques particulièrement inefficaces	<b>15</b>
c. Une réponse partielle et sans effet réel : la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2011	<b>17</b>
d. L'absence de réponse à des délibérations prises par l'Assemblée de Corse	<b>17</b>
e. Un système dépourvu d'efficacité et de portée	<b>18</b>
C. Une modification de la Constitution prenant en compte la situation de la Corse	<b>18</b>
1. La justification et le sens de la démarche	<b>18</b>
2. Des adaptations et des outils pour quoi faire ?	<b>20</b>
3. Les difficultés de la démarche	<b>21</b>
4. Les hypothèses envisageables	<b>21</b>
a. Un nouvel article relatif à la Corse	<b>21</b>
b. Une autre voie possible	<b>22</b>
D. Trois problématiques particulières	<b>24</b>
1. La question linguistique	<b>24</b>
a. Les raisons d'une réforme	<b>25</b>
b. Critique de l'état du droit	<b>25</b>
c. Les voies possibles de la réforme linguistique	<b>26</b>
2. La question foncière	<b>28</b>
3. La question de la fiscalité des successions	<b>32</b>

<b>Deuxième partie : l'organisation territoriale</b>	<b>36</b>
A. L'état actuel	37
1. Les trois collectivités territoriales principales	38
2. L'organisation intercommunale et communale	39
B. La problématique complexe d'une réforme	40
C. La poursuite et l'approfondissement de la démarche	43
<b>Troisième partie : l'amélioration de la gouvernance</b>	<b>46</b>
A. Une meilleure coordination entre les deux principaux niveaux de collectivités	47
B. L'organisation et le fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse	51
1. L'état des lieux	51
a. L'applicabilité à la collectivité territoriale de Corse des lois et règlements relatifs aux régions	51
b. L'organisation duale de la collectivité territoriale	52
c. L'Assemblée de Corse	54
d. Le conseil exécutif de Corse	54
e. Le conseil économique, social et culturel de Corse	55
f. Les établissements publics de la collectivité territoriale	55
2. Les modifications qui pourraient être apportées au statut	56
a. Une identification plus précise des textes applicables à la collectivité territoriale de Corse	56
b. Une meilleure organisation de la collectivité territoriale de Corse	56
<b>La parole au peuple</b>	<b>60</b>
<b>Conclusion</b>	<b>63</b>

## INTRODUCTION

Notre Assemblée est appelée à tenir les 26 et 27 septembre 2013 un débat fondamental sur les institutions de la Corse.

Certains, dans l'hémicycle de l'Assemblée de Corse, ou à l'extérieur, considèrent que les élus n'ont pas été mandatés par leurs électeurs pour participer à l'élaboration d'une nouvelle réforme, et qu'ils doivent uniquement se préoccuper de faire fonctionner au mieux l'organisation politique et administrative dont la Corse est déjà dotée.

D'autres estiment que notre île est confrontée aujourd'hui à suffisamment de difficultés d'ordre social et économique et qu'il y a bien d'autres choses à faire dans l'immédiat que de consacrer du temps à l'analyse et à l'amélioration de ses institutions particulières.

Il est vrai que la Corse est frappée par la crise, avec la baisse de l'activité économique, l'augmentation du chômage, l'aggravation de la précarité que la collectivité territoriale de Corse s'efforce d'endiguer avec les moyens dont elle dispose.

Il est vrai que notre société est en désarroi face à la prolifération rampante de pratiques délictueuses ou même criminelles usant de la violence la plus odieuse et mettant en danger la jeunesse, phénomène redoutable dont le traitement urgent relève en particulier de la responsabilité de l'État.

Mais n'est-il pas vrai aussi que c'est pour assurer au mieux le gouvernement des peuples et pour répondre au mieux à leurs attentes que les nations se sont dotées d'institutions et les ont toujours fait évoluer pour parfaire leur efficacité ?

Ce besoin d'évolution est encore plus fort en ces temps où tout change très vite, les mentalités, les pratiques économiques, les rapports sociaux, la sollicitation des ressources de notre planète, souvent au mépris de l'intérêt général et des grands équilibres vitaux qui, seuls, peuvent garantir l'avenir de notre société.

Comme toutes les nations européennes, et sans doute moins vite qu'elles, la France a fait évoluer ses institutions depuis une trentaine d'années, pour les adapter au changement. Elle ne l'a pas fait sans mal, car elle a choisi en 1789 de construire la République sur les principes d'indivisibilité, d'unité et d'égalité. Sous l'impulsion d'hommes d'État visionnaires, tels Charles de Gaulle et François Mitterrand, la décentralisation est devenue une réalité, mais il a fallu attendre 2003 pour que ce principe moderne soit gravé dans le marbre de la Constitution. N'en déplaise aux tenants d'un centralisme dépassé, ce mouvement est irréversible, car il répond aux nécessités nouvelles du gouvernement du peuple, il répond aux aspirations de ce peuple, il est indissociable des progrès de la démocratie.

Ce mouvement est irréversible et la Corse en est l'avant-garde, elle qui fut, il y a deux siècles et demi, la première démocratie occidentale des temps modernes ; elle qui fut, il y a trente ans, la première région décentralisée de plein exercice ; elle qui est, depuis lors, la preuve vivante que, lorsqu'elle le veut, la République est capable de reconnaître les particularismes locaux et de doter d'institutions particulières les parties du territoire national où ils ont été identifiés.

Depuis 1982, notre île a toujours bénéficié de l'adaptation de son statut particulier. Nul, aujourd'hui, une fois dissipées les craintes que ces évolutions inspiraient, ne saurait s'en plaindre. Le peuple et ses représentants élus ont su se montrer dignes de la confiance qui leur a été faite pour gérer les affaires de leur île.

Cependant, ce statut a ses limites. Les pouvoirs d'adaptation de la loi et du règlement que la République a bien voulu reconnaître ne fonctionnent pas. Ils sont virtuels. Et ces limites freinent ou empêchent que des questions vitales touchant à l'économie, à la société, à l'identité et à la terre reçoivent la réponse adaptée qu'elles méritent. Il faudra donc bien aller au bout de la logique dont procèdent nos institutions particulières.

Cette nécessité ne relève pas d'une quelconque frénésie de réformes, ou d'une quelconque entreprise obscure et aventureuse ou encore d'une volonté théorique, quasiment obsessionnelle, de modifier les institutions. Non ! Elle s'impose à nous, dans son évidence et sa clarté.

Et c'est à nous, élus de la Corse, qu'il appartient de la cerner, de la démontrer de manière argumentée, et d'en proposer la traduction concrète au gouvernement, alors qu'il a ouvert le troisième acte de la décentralisation.

Tel a été l'objet de l'intense travail accompli depuis deux ans par votre commission des compétences législatives et réglementaires, à la demande du président du conseil exécutif et en plein accord avec lui et le président de notre assemblée.

Ce travail vous est aujourd'hui rendu.

Il ne constitue pas un aboutissement. Il ouvre un chantier dont nous espérons convaincre le plus grand nombre qu'il est indispensable et servira l'intérêt de la Corse et du peuple qui y a ses racines ou qui a choisi d'y vivre.

## L'EVOLUTION INSTITUTIONNELLE DEPUIS 1970

**Il est apparu utile de rappeler ici ce qu'a été l'évolution des institutions applicables à la Corse au cours des quarante dernières années, car nos débats sur cette question sensible gagnent toujours à être remis en perspective.**

Intégrée en 1960 à la nouvelle région qui comprend également la Provence, les Alpes et la Côte d'Azur, la Corse ne devient une circonscription d'action régionale qu'en 1970. En juillet 1972, elle est, comme les vingt et une autres régions françaises, érigée en un Etablissement public régional, dispose d'une relative autonomie de décision, et est spécialisée dans le domaine du développement économique et social. Les décisions du Conseil régional sont préparées et exécutées par le Préfet de Région. Le budget de l'EPR est alors relativement peu important : 83 MF en 1981, contre 700 MF pour les deux départements.

En mars 1982, en même temps qu'est engagée la grande réforme de décentralisation, la Corse est dotée d'un statut particulier. L'objectif est de tenir compte de ses spécificités tirées de la géographie et de l'histoire, mais surtout de ramener la paix civile gravement compromise depuis 1975. Collectivité territoriale de plein exercice quatre ans avant les autres régions, elle demeure largement soumise au « tronc commun législatif » des régions, mais son organisation, ses compétences et ses ressources sont spécifiques. Composée de soixante et un membres élus au suffrage universel direct, l'Assemblée de Corse règle librement les affaires de la région, assistée de deux organes consultatifs. Son président, assisté du bureau, exerce le pouvoir exécutif. Elle est associée à l'exercice du pouvoir législatif, en étant appelée à donner son avis sur tous les projets de décrets et de lois concernant la Corse, ainsi qu'en proposant au Premier ministre des modifications législatives ou réglementaires. Ses compétences vont au-delà de celles des autres régions, notamment dans les domaines de l'éducation, de la culture, de l'environnement, de l'aménagement, du logement, du chemin de fer, de l'énergie. En outre, la loi a créé trois offices – pour les transports, le développement agricole et rural, l'hydraulique – qui demeurent très dépendants de l'Etat et qui, rapidement, vont s'émanciper de la tutelle de l'Assemblée. Cependant, ses ressources et moyens en personnels vont s'avérer très vite insuffisants pour lui permettre de donner une pleine impulsion au développement économique, social et culturel. A la fin des années quatre-vingt, ce statut n'a plus de particulier que le nom.

La recrudescence de la violence, la multiplication des conflits sociaux, la crise économique et morale qui sévit, vont inciter le Gouvernement à une réforme institutionnelle. Avec la loi du 13 mai 1991 – dont l'article 1<sup>er</sup> qui reconnaissait l'existence du « peuple corse partie intégrante du Peuple français » est invalidé – la Corse est dotée d'un deuxième statut particulier. Elle devient une collectivité territoriale « sui generis » à l'organisation et aux compétences très spécifiques. L'Assemblée de Corse, composée de cinquante et un membres élus au scrutin proportionnel à deux tours, désigne en son sein les sept membres d'un organe distinct chargé de proposer et de mettre en œuvre les politiques de la collectivité territoriale : le Conseil exécutif, dont le président dispose de pouvoirs propres étendus. Sa responsabilité peut être mise en cause par l'Assemblée par le vote d'une motion de défiance, mais il ne peut être renversé que par une majorité de substitution. Cette dernière obligation, ainsi que l'impossibilité pour les conseillers exécutifs censurés de retourner siéger à l'Assemblée, sont censées garantir la stabilité de l'institution.

Le statut confère à la collectivité territoriale de Corse des compétences étendues. Elle est chargée d'élaborer le Plan de développement et sa traduction spatiale, le Schéma d'aménagement. Pleinement compétente en matière de transports, elle gère l'enveloppe de continuité territoriale. Elle exerce la tutelle des offices et agences chargés de mettre en œuvre les politiques qu'elle définit en matière de transports, de développement agricole, d'équipement hydraulique, mais aussi d'environnement, de tourisme, et de développement économique pour lesquels un office et

deux agences sont créés. Elle est également en charge de la gestion du réseau routier national. Plus que ne l'avait fait le statut de 1982, celui de 1991 l'a doté de ressources spécifiques nouvelles : au produit de la vignette automobile et de la taxe sur les tabacs, s'ajoutent la taxe sur les transports, celle sur les alcools, une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, et la taxe de francisation des navires de plaisance.

S'il tranche avec le droit commun des régions et s'il donne à la Collectivité une plus grande autonomie de gestion et des pouvoirs accrus, ce statut n'est pas pour autant exempt de lacunes, d'anomalies et de faiblesses. Il ne s'est pas pleinement accompagné des transferts de moyens suffisants, il laisse à l'Etat des compétences partagées qui amoindrissent celles de la collectivité, et sa mise en œuvre est freinée par l'enchevêtrement des responsabilités des collectivités et de l'Etat. Nombreux sont ceux qui prônent une réforme passant par la simplification de l'organisation administrative, la clarification des compétences, l'élargissement des domaines d'intervention, l'attribution de ressources pérennes, et un plus large pouvoir normatif.

Toutes ces questions sont abordées lors de la concertation entre le Gouvernement et les élus engagée en décembre 1999, ainsi que d'autres : le retard des investissements ; de nouvelles mesures économiques et fiscales ; la fiscalité des successions, à la suite de l'abrogation de l'arrêté Miot à la fin de 1998 ; la question des offices et agences. Après d'intenses débats, le Parlement adopte, à la fin de l'année 2001, la « Loi relative à la Corse ». Celle ci prévoit l'attribution à la collectivité territoriale, à titre expérimental, d'un pouvoir d'adaptation des lois après habilitation par le Parlement : le Conseil constitutionnel censure cette disposition.

Avec la loi du 22 janvier 2002, l'Assemblée de Corse se voit attribuer un pouvoir réglementaire dans ses domaines de compétences, sur habilitation du législateur. La collectivité territoriale est chargée d'élaborer et d'arrêter le plan d'aménagement et de développement durable. Elle a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre, avec l'Etat, un programme exceptionnel d'investissements destiné à résorber le déficit en équipements et services collectifs.

La collectivité territoriale est dotée de compétences très élargies en matière d'équipement et de gestion des ports et aéroports, de gestion des forêts, de gestion des ressources en eau, d'aides aux entreprises, de tourisme, d'éducation, d'enseignement supérieur, de culture, de sport, mais aussi, bien que les compétences de l'Etat demeurent importantes, en matière d'environnement, de patrimoine, et d'agriculture. Lui sont transférés par l'Etat, en pleine propriété, les forêts domaniales, les ports et aéroports principaux, les routes nationales, le réseau ferré, les ouvrages hydrauliques, les bâtiments universitaires, les monuments historiques et les sites archéologiques. Quant à l'organisation de la gouvernance, elle n'est pas modifiée, même si l'effectif du conseil exécutif est porté de sept à neuf membres.

On peut mesurer l'évolution des compétences de la collectivité territoriale de Corse à celle de son budget : 12,65 M€ en 1981 ; 91,5 M€ (avant transferts) en 1992 ; 476,5 M€ en 2004 ; 789,7 M€ en 2013.

Le 28 mars 2003, est adoptée une loi constitutionnelle dont certaines dispositions intéressent la Corse au premier chef : la création, à l'article 72, de la catégorie des collectivités à statut particulier ; la reconnaissance du droit à l'expérimentation en matière législative et réglementaire ; la possibilité de consulter les électeurs d'une collectivité à statut particulier lorsqu'il est envisagé de modifier son organisation. Dans le même temps, est soumis au Parlement un projet de réforme prévoyant la création d'une collectivité territoriale unique résultant de la fusion de la collectivité territoriale de Corse et des deux départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud. Ce projet est rejeté par 51 % des électeurs de Corse, consultés le 6 juillet 2003.

Depuis, les institutions particulières de la Corse sont maintenues en l'état. Elles ne sont pas modifiées par la réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 qui crée le « conseiller territorial » aujourd'hui abrogé, mais cette loi l'autorise à opérer la fusion des niveaux régional et départemental en une collectivité unique, à condition que la population consultée s'y déclare favorable.

## **PREMIERE PARTIE**

### **LA QUESTION CONSTITUTIONNELLE**



## UNE MENTION POUR LA CORSE DANS LA CONSTITUTION ?

*« Il est indécent, illogique et insultant que la Corse ne soit pas mentionnée dans le texte suprême. »*

(extrait du rapport réalisé, sous la direction du regretté Guy Carcassonne, professeur en droit public à l'Université de Paris-Ouest Nanterre-la Défense, par les professeurs Julie Benetti, professeur en droit public à l'Université de Reims Champagne-Ardenne, Wanda Mastor, professeur en droit public et droit constitutionnel à l'Université de Toulouse 1 Capitole et David Capitant, professeur en droit public à l'Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

Faut-il mentionner la Corse dans la Constitution ? Pour quelles raisons serions-nous amenés à le faire ? Dans quelles conditions ? Dans quels termes ?

Ce sont des questions particulièrement sérieuses que votre commission s'est posée et qu'elle a essayé d'aborder avec rigueur et même gravité.

Si une telle demande doit être faite, elle doit alors naturellement reposer sur une argumentation solide, et recueillir dans notre Assemblée une adhésion quasiment unanime, pour avoir une chance d'emporter celle des plus hautes autorités de l'État, et celle ensuite des 3/5<sup>e</sup> du Parlement réuni en Congrès.

Une telle argumentation doit comporter d'abord une analyse précise de la situation actuelle, notamment après les dernières révisions constitutionnelles.

Elle doit aussi démontrer les grandes difficultés auxquelles se heurte la collectivité territoriale de Corse pour tenter d'exercer les compétences que le législateur lui a données dans le domaine normatif afin de proposer d'adapter la loi ou le règlement.

Elle doit en particulier s'attacher à démontrer que, compte tenu des caractéristiques particulières de l'île, des contraintes et handicaps économiques et sociaux qu'elle subit du fait notamment de son insularité, et des spécificités culturelles qui sont les siennes, le cadre juridique actuel ne permet ni au législateur ni à la collectivité territoriale de Corse dans ses domaines de compétence de prendre effectivement certaines mesures dérogatoires qui paraissent indispensables.

La commission a abordé ces questions à travers ses discussions, les auditions auxquelles elle a procédé (et dont la liste figure en annexe), le rapport de l'inspecteur général des services José Colombani qui lui a été remis et exposé, et l'étude réalisée sous la direction du regretté professeur Guy Carcassonne par Mmes Julie Benetti, professeur de droit public à l'Université de Reims Champagne-Ardenne, et Wanda Mastor, professeur de droit public et de droit constitutionnel à l'Université de Toulouse I Capitole, et M. David Capitant, professeur de droit public à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne.

Elle a estimé, dès lors qu'il s'agit de la loi fondamentale, de traiter en premier cette question essentielle dans le présent rapport.

## **A. La place actuelle de la Corse dans l'organisation territoriale de la République**

Créée par la loi du 13 mai 1991 qui l'a dotée d'un statut la différenciant fortement des régions métropolitaines, la collectivité territoriale de Corse a succédé à la région de Corse dont le statut particulier avait été défini par la loi du 2 mars 1982.

Jusqu'en 2003, la Corse était une « collectivité créée par la loi » au sens de l'article 72 de la loi fondamentale. Le Conseil constitutionnel reconnaissait qu'elle constituait à elle seule une catégorie de collectivité territoriale de la République. Il en était de même pour Paris à la fois ville et département, ainsi que pour les villes de Lyon et Marseille, en raison de leur organisation spécifique.

Depuis la révision constitutionnelle intervenue en mars 2003, la Corse fait partie des « collectivités à statut particulier » mentionnées au premier alinéa de l'article 72 : *« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa ».*

L'organisation de la Collectivité Territoriale de Corse est en effet très spécifique puisque, depuis 1992, le pouvoir délibérant et le pouvoir exécutif sont séparés, et que des établissements publics territoriaux mettent en œuvre, dans leurs domaines d'intervention respectifs, les politiques publiques décidées par l'Assemblée de Corse sur proposition du conseil exécutif.

Le régime électoral de son assemblée délibérante est également spécifique.

Ses compétences et son patrimoine immobilier sont bien plus étendus que ceux des régions de droit commun, de par des transferts de l'Etat plus importants.

En 1982, 1991 et 2002, certains pouvoirs normatifs lui ont été attribués : le pouvoir réglementaire sur habilitation, le pouvoir de proposition d'adaptations législatives et réglementaires, le droit à consultation sur les projets de textes législatifs et réglementaires. Aucune autre collectivité de la métropole ne dispose de cette capacité d'intervenir dans les domaines de la loi et du règlement, laquelle n'est expressément réservée par la loi fondamentale, notamment depuis la révision de 2003, qu'aux collectivités régies par les articles 73 et 74.

Enfin, ses ressources fiscales indirectes sont spécifiques, pour les plus importantes d'entre elles (taxe sur les transports, droit de francisation des navires de plaisance, part du produit du droit de consommation sur les tabacs, part du produit de la TIPP).

Ainsi, comme le relève l'inspecteur général José Colombani, *« la collectivité territoriale de Corse est dotée d'un statut que l'on peut qualifier d'hybride, puisque, tout en relevant de l'article 72, il comporte des dispositions qui, selon le cas, sont plus ou moins comparables à celles prévues pour les régions et départements d'outre-mer régis par l'article 73, ou pour les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 :*

- *l'organisation spécifique (une assemblée délibérante et un conseil exécutif) n'existe également que dans certaines des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ;*

- le régime électoral de l'assemblée délibérante est également dérogatoire dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ;
- l'extension des compétences n'est également prévue que pour les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74, sous la réserve qu'elles n'empiètent pas sur les compétences régaliennes de l'Etat ;
- les ressources fiscales indirectes ne sont également à ce point dérogatoires que dans les collectivités situées outre-mer et régies par les articles 73 et 74 ;
- le droit à consultation sur les projets de textes législatifs et réglementaires n'est également prévu que pour les collectivités situées outre-mer régies par les articles 73 et 74 ;
- le pouvoir de proposition d'adaptations législatives et réglementaires n'est prévu que pour les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 ;
- le pouvoir réglementaire sur habilitation n'est prévu que pour les régions et départements d'outre-mer régis par l'article 73. »

La place de la Corse dans la Constitution est ainsi commentée dans le « rapport Carcassonne » :

*« Telle qu'elle est présentée dans la Constitution, la Corse est un territoire juridiquement inclassable, non identifiable. Il est vrai que le droit affectionne les « hybrides », les catégories « sui generis » et autres objets non identifiés qui révèlent bien souvent le malaise des autorités normatives face à la difficulté des classifications.*

*« En vertu de l'article 72 alinéa premier, la Corse fait partie des collectivités à statut particulier. C'est ainsi qu'elle fait son entrée dans la Constitution, sur la pointe des pieds, sans nommément se présenter. Tandis que l'île de Clipperton – inconnue de tous - a les honneurs de la gravure dans le marbre constitutionnel, la Corse n'est évoquée qu'à travers un alinéa qui s'applique également – dans une moindre mesure - à certaines villes de la métropole (Paris - Lyon - Marseille). À l'heure des discussions, dans le cadre du futur acte de la décentralisation, autour de l'érection d'une simple « métropole » en collectivité qui obtiendrait les compétences du département, il est impensable que la Corse en reste à un statut hybride et silencieux. Outre l'incongruité de l'absence de référence explicite, cette dernière révèle toute l'ambiguïté de son statut. Car si ce territoire relève bien de l'article 72, ses compétences (qui devraient en principe découler, en bonne logique, de son statut) sont une sorte de mixture qui ressemble, comme on l'a vu, fortement aux catégories des articles 73, voire 74. Un territoire doté d'une organisation spécifique, d'un régime électoral propre, de la possibilité d'extension des compétences, de ressources fiscales indirectes dérogatoires, d'un droit à la consultation sur les projets de textes législatifs et réglementaires, du pouvoir de proposition d'adaptation des lois et règlements, d'un pouvoir réglementaire sur habilitation, doit-il encore être qualifié de territoire à « statut particulier » ? Assurément, non, ce territoire est « la Corse ».*

## **B. Les limites du statut actuel**

### **1. La difficulté d'apporter des solutions adaptées aux différents problèmes qui se posent en Corse**

S'agissant de l'organisation et des pouvoirs spécifiques de la collectivité territoriale de Corse, le Conseil constitutionnel, lorsqu'il a été saisi, a toujours tenu compte de la situation particulière de l'île et a validé les dispositions adoptées par le Parlement, sauf lorsqu'elles étaient manifestement contraires à la Constitution.

S'agissant des autres domaines qui, sans être régaliens, sont principalement de la responsabilité de l'Etat, la procédure législative montre ses limites lorsque sont demandées ou envisagées en faveur de la Corse des dispositions dérogatoires pouvant mettre en cause un principe constitutionnel et en particulier celui d'égalité devant la loi et les charges publiques.

Certes, le Conseil constitutionnel considère 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 »*.

Cependant, l'absence dans la Constitution de toute disposition permettant de fonder des dispositions dérogatoires en faveur de la Corse en considération de ses caractéristiques et des contraintes qu'elles génèrent, rend aléatoire l'engagement et l'aboutissement de tout processus législatif envisagé à cet effet.

### **2. Le caractère ineffectif des pouvoirs que l'Assemblée de Corse tient de l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales**

Comme l'ont relevé les spécialistes de droit constitutionnel qui ont travaillé sous la direction du professeur Guy Carcassonne, la singularité de la Corse au sein de la République française ne se mesure pas seulement à son statut particulier *stricto sensu*, autrement dit à son organisation institutionnelle et administrative. Elle tient aussi, par la volonté du législateur, à l'attribution de compétences normatives spécifiques qui, depuis trente ans, sont partie intégrante de son statut et la distinguent des autres collectivités métropolitaines comme des départements et régions d'outre-mer.

La loi du 2 mars 1982 portant statut particulier de la Corse a amorcé cette évolution en reconnaissant à l'Assemblée de Corse une faculté de proposition d'évolutions législatives et réglementaires. Le dispositif a été ensuite étoffé par la loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, qui a introduit une procédure de consultation sur les textes comportant des dispositions spécifiques à la Corse. Le dernier jalon a été posé par la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, l'Assemblée de Corse étant autorisée à demander à adapter les modalités d'application des lois aux spécificités de l'île.

Dans l'esprit du législateur, l'octroi de ces compétences, codifiées aujourd'hui à l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales, devait ouvrir la voie à l'adaptation du droit national aux spécificités insulaires en associant la collectivité de Corse à l'édition des textes la concernant, sans contrevenir aux compétences des autorités étatiques et donc au principe d'unité, ni heurter le principe d'égalité devant la loi.

Onze ans après la loi du 22 janvier 2002, le bilan de la mise en œuvre de ces compétences a été fait. Le résultat se révèle particulièrement décevant. L'objectif d'une participation de

la collectivité de Corse à l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires la concernant a été clairement manqué, pour deux raisons au moins. Les compétences normatives spécifiques de l'Assemblée de Corse ne sont, à l'analyse, que très faiblement dérogatoires au droit commun et s'avèrent, en pratique, d'une efficacité particulièrement limitée.

#### ***a) Des compétences normatives spécifiques très faiblement dérogatoires***

L'Assemblée de Corse tient de l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales trois séries de compétences spécifiques en matière normative : la faculté de proposer des adaptations de la législation et de la réglementation dans certains domaines qui ne sont pas sans lien avec ses compétences, la faculté de demander à être habilitée par le législateur à définir les modalités d'application de la loi pour les adapter aux spécificités de l'île, la faculté d'émettre des avis sur les projets et les propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse.

Premièrement, l'Assemblée de Corse, de sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, ou à celle du Premier ministre, dispose de la faculté de présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions réglementaires ou législatives, en vigueur ou en cours d'élaboration, qui concernent les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que le développement économique, social et culturel de la Corse. Ces propositions sont transmises au Premier ministre et au représentant de l'État dans la collectivité territoriale de Corse par le président du conseil exécutif (art. L. 4422-16.I. et L. 4422-16.III. CGCT).

Ainsi que l'a relevé le Conseil constitutionnel<sup>1</sup>, ces dispositions ne transfèrent, par elles-mêmes, à la collectivité territoriale de Corse aucune matière relevant du domaine réglementaire ou du domaine de la loi. Elles se bornent à fixer la procédure par laquelle l'Assemblée de Corse peut, dans certains domaines qui ne sont pas sans lien avec ses compétences, proposer aux autorités compétentes de l'État la modification ou l'adaptation de dispositions législatives ou réglementaires.

Les constitutionnalistes que notre collectivité a consultés notent que cette faculté de proposition n'emporte donc reconnaissance pour l'Assemblée de Corse ni d'un pouvoir normatif, ni davantage d'un droit d'initiative, ni même d'un pouvoir d'injonction au Premier ministre de répondre aux propositions d'évolutions dont il est saisi. L'adaptation ou la modification des lois et règlements reste de la compétence des autorités nationales qui demeurent parfaitement libres de la suite qu'elles entendent réserver à ces propositions. La loi ne peut par conséquent enjoindre au Premier ministre de répondre dans un délai déterminé à une proposition de modification de la législation ou de la réglementation émanant de l'Assemblée de Corse.

En définitive, sous couvert d'un « pouvoir » de proposition, le législateur n'a fait que formaliser une faculté pour la collectivité territoriale de Corse de porter à la connaissance des autorités étatiques de simples suggestions d'évolutions législatives ou réglementaires, faculté dénuée de tout effet contraignant et qui, en tant que telle, n'aurait pas même eu besoin d'être prévue par la loi.

---

<sup>1</sup> Décision n°2001-454 DC du 17 janvier 2002

Deuxièmement, par une délibération motivée de l'Assemblée de Corse, prise à l'initiative du conseil exécutif ou à celle de l'Assemblée de Corse après rapport de ce conseil, la collectivité territoriale de Corse peut, dans le respect du pouvoir réglementaire du Premier ministre et pour la mise en œuvre des compétences qui lui sont dévolues par la partie législative du code général des collectivités territoriales, demander à être habilitée par le législateur à définir les modalités d'application de la loi pour les adapter aux spécificités de l'île, sauf lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental. Cette demande est transmise au Premier ministre et au représentant de l'État dans la collectivité territoriale de Corse par le président du conseil exécutif (article L. 4422-16.II. CGCT).

Les professeurs de droit public et constitutionnel ont bien marqué que, pour autant, cette faculté de disposer, sur habilitation législative, d'une compétence réglementaire d'« adaptation » a été strictement encadrée dans son champ comme dans sa portée : la demande d'habilitation ne peut concerner que les compétences qui sont dévolues à la collectivité de Corse par la loi sous la réserve expresse que les adaptations sollicitées ne soient pas de nature à mettre en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental (le principe d'égalité devant la loi excluant que les conditions essentielles de mise en œuvre des libertés publiques puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire de la République). Il résulte par ailleurs d'une réserve d'interprétation du Conseil constitutionnel que cette demande d'habilitation ne saurait avoir « *ni pour objet ni pour effet de mettre en cause le pouvoir réglementaire d'exécution des lois que l'article 21 de la Constitution attribue au Premier ministre* ».

En l'état de la jurisprudence constitutionnelle, la collectivité territoriale de Corse ne peut donc disposer, au titre de la loi, que d'un pouvoir réglementaire d'application des lois subsidiaire. Ce dernier ne saurait en conséquence, en aucune façon, faire échec à celui que le Premier ministre tient directement de la Constitution, que la loi renvoie ou non à ce dernier la mise en œuvre de ses dispositions.

En dernier lieu, l'Assemblée de Corse est consultée sur les projets et les propositions de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse. Dans le délai d'un mois, qui peut être réduit à quinze jours en cas d'urgence, suivant la transmission de ces textes, elle émet un avis (ce dernier étant réputé avoir été donné à l'expiration du délai), lequel est transmis par le président du conseil exécutif au Premier ministre et au représentant de l'État dans le département s'il porte sur un projet de loi ou de décret, au Premier ministre ainsi qu'aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat s'il est afférent à une proposition de loi (article L. 4422-16.V. CGCT).

Le « rapport Carcassonne » explique bien que, le Conseil constitutionnel ayant jugé que cette formalité était sans incidence sur la régularité de la procédure législative, laquelle relève de la Constitution et des lois organiques prises pour son application, elle ne saurait en rien limiter le droit d'initiative du gouvernement en matière législative. Si la consultation de l'Assemblée de Corse sur les propositions de loi a été introduite par la loi du 22 janvier 2002, et donc postérieurement à la décision précitée du Conseil constitutionnel, on doit considérer cependant, par extension, que cette formalité ne limite pas davantage le droit d'initiative législative des parlementaires. La question demeure entière, en revanche, s'agissant de la consultation de l'Assemblée de Corse sur les projets de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse dont on peut se demander si elle ne revêt pas un caractère substantiel. Il semble qu'il faille répondre négativement à cette question : le décret pouvant être pris avant que l'Assemblée de Corse ait été en

mesure de rendre son avis, celui-ci ne peut être regardé comme une condition de régularité du décret.

Si l'intention du législateur était bien de permettre à l'Assemblée de Corse d'être associée à l'édition des règles la concernant, le dispositif retenu ne garantit pas même, au final, qu'elle soit seulement consultée. En tous les cas, l'avis de l'Assemblée de Corse reste purement facultatif et ne lie donc aucunement les autorités nationales.

De l'exposé des compétences normatives spécifiques que détient la collectivité territoriale de Corse au titre de l'article L. 4422-16 du Code général des collectivités territoriales, il apparaît que celles-ci sont en définitive faiblement dérogoires par rapport au droit commun des collectivités territoriales.

S'il a guidé le législateur, le principe de l'adaptation de la norme nationale aux spécificités de l'île, en associant la collectivité territoriale de Corse à l'édition des textes la concernant, n'a reçu qu'une traduction juridique limitée, sinon minimale. La faculté de proposition comme le dispositif de consultation sont dépourvus du moindre effet contraignant. Spécificité plus marquée, la faculté d'adapter les modalités d'application des lois aux spécificités de l'île reste subordonnée à une habilitation législative et ne peut revêtir, de toutes les façons, qu'un caractère subsidiaire.

### ***b) Des compétences normatives spécifiques particulièrement inefficaces***

Un bilan de la mise en œuvre des compétences normatives que l'Assemblée de Corse tient de l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales a été dressé par sa Commission des compétences législatives et réglementaires dans son rapport de décembre 2010 (ce rapport, ainsi que la délibération qui l'approuve, ont été adoptés à l'unanimité par l'Assemblée de Corse lors de la séance du 27 janvier 2011).

Il en ressort de façon très claire que le dispositif n'a quasiment aucune efficacité.

Aucune application n'a été faite à ce jour de la procédure par laquelle l'Assemblée de Corse peut demander à être habilitée par le législateur à adapter les modalités d'application des lois aux spécificités de l'île. La complexité de la procédure, qui implique une habilitation législative, en a sans doute ruiné les virtualités.

Si l'Assemblée de Corse a été – sauf quelques exceptions notables – consultée sur les projets de loi et de décret (mais jamais sur les propositions de loi) comportant des dispositions spécifiques à la Corse, il n'apparaît pas qu'elle l'ait toujours été en temps utile pour que ses avis puissent être pris en compte. Surtout, la pratique a révélé que ce dispositif de consultation restait très partiel puisqu'y sont soustraits non seulement les projets d'ordonnance mais aussi l'ensemble des textes d'application générale qui, sans viser spécifiquement la Corse, n'y produisent pas moins des effets particuliers, qu'il s'agisse notamment des textes financiers ou des projets de loi portant sur des domaines où la collectivité de Corse détient des attributions différentes de celles des régions.

Enfin, bien que l'Assemblée de Corse ait usé à quarante reprises, en vingt-huit ans, de sa faculté de proposition d'évolutions législatives et réglementaires, ses propositions, dans leur majorité, n'ont pas été prises en compte, le plus souvent sans même que le gouvernement juge utile d'y répondre formellement, la loi ne pouvant de toutes les façons l'obliger à y donner suite. Indépendamment de l'absence de réponse, la faible prise en compte des propositions de l'Assemblée de Corse est souvent rapportée au particularisme du statut législatif de la Corse, la traduction des propositions législatives

de l'Assemblée impliquant soit l'élaboration d'une loi spécifique (au nombre de trois en trente ans), soit au moins l'incorporation d'un titre spécifique à la Corse dans les lois intervenant dans un domaine où elle détient des compétences particulières. Faute de prise en compte par le gouvernement, c'est donc par la voie classique des amendements déposés par les parlementaires corses que les modifications législatives ont encore le plus de chances d'aboutir.

Aux faiblesses intrinsèques du dispositif s'ajoute une mauvaise volonté des gouvernements successifs, comme surtout de leurs administrations centrales, d'en exploiter les quelques potentialités. De façon symptomatique et en violation directe de la loi qui prévoit leur publication au Journal officiel de la République française (article L. 4424-2-1 CGCT), les propositions de l'Assemblée de Corse n'ont fait que récemment, et non systématiquement, l'objet de cette publicité qui aurait pu être un gage de l'effectivité de la procédure. N'a pas été mis en œuvre non plus le dispositif par lequel, sous réserve de son accord, le représentant de l'État peut être entendu par l'Assemblée de Corse sur les suites que le gouvernement entend réserver à ses propositions (article L. 4422-16.VI. CGCT).

Si une circulaire du Premier ministre, en date du 23 juin 2011, a appelé les membres du gouvernement à « veiller au respect des procédures qui garantissent l'application effective des dispositions de l'article L. 4422-16 du CGCT », il n'apparaît pas que ce code de bonne conduite, à supposer qu'il soit respecté, soit de toutes les façons de nature à pallier les manques et faiblesses du dispositif lui-même.

D'ailleurs, les propositions qui ont été adressées au gouvernement depuis la publication de cette circulaire ont subi le même sort que les précédentes.

***c) Une réponse partielle et sans effet réel : la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2011:***

Alertés par le rapport de l'Assemblée de Corse dénonçant les dysfonctionnements et les manquements dans les procédures de mise en œuvre des compétences de la CTC relatives au processus législatif et réglementaire, le Premier ministre a pris une circulaire en date du 23 juin 2011, et l'a adressée à l'ensemble du gouvernement.

Le Premier ministre y rappelle qu'en vertu de son statut particulier, la collectivité territoriale de Corse détient des attributions spécifiques dans le domaine normatif, qui sont précisées à l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Il demande de veiller au respect des procédures qui garantissent l'application effective de ces dispositions.

Malgré cette circulaire, de nouvelles demandes émanant de l'Assemblée de Corse effectuées sur le fondement des dispositions relatives aux pouvoirs normatifs de notre collectivité sont restées sans réponse. Nous en donnons quelques exemples.



#### ***d) L'absence de réponse à des délibérations récentes de l'Assemblée de Corse***

##### **➤ Une proposition de réforme du conseil exécutif restée sans réponse**

L'Assemblée de Corse a adopté, lors de sa séance du 27 mai 2011, une délibération demandant au Premier ministre de soumettre au Parlement la modification des dispositions législatives régissant l'élection des conseillers exécutifs de Corse.

Un conseiller à l'Assemblée de Corse acceptant la fonction de président ou de membre du conseil exécutif de Corse, serait ainsi remplacé temporairement au sein de l'assemblée. S'il venait à cesser, pour quelque cause que ce soit, et notamment en cas de vacance du siège de président du conseil exécutif, d'exercer cette fonction avant le terme du mandat, il pourrait ainsi reprendre sans délai l'exercice de son mandat au sein de l'assemblée délibérante.

Il n'a pas été répondu à cette proposition, qui a exceptionnellement été publiée au Journal Officiel n°0183 du 9 août 2011.

##### **➤ Une réponse très tardive et négative à une proposition forte**

À la fois plus symbolique et plus substantielle a été la demande du 30 juin 2011 portant proposition de modification des 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 en Corse.

L'Assemblée de Corse demandait, par une délibération adoptée à l'unanimité, un transfert partiel du produit et de la compétence dans cette matière.

Le Conseil d'Etat, consulté par le gouvernement a émis sur cette demande un avis négatif qui n'a été porté à notre connaissance que fort tardivement.

Aucune suite n'a été donnée à notre délibération.

##### **➤ Une autre délibération sans suite**

Une autre délibération, prise sur les mêmes bases, toujours adoptée à l'unanimité, demandait, compte tenu de l'absence de réponse sur la demande de transfert de fiscalité sur les successions, une prorogation à titre conservatoire de l'exonération des droits de succession immobilière.

De la même manière, cette proposition n'a pas été publiée au J.O. et la suite qui lui a été donnée ne l'a pas été en référence aux compétences normatives de la CTC, mais dans le cadre classique du processus parlementaire, avec l'adoption d'un amendement du député Paul Giacobbi.

### ***e) Un système dépourvu d'efficacité et de portée***

En réalité, ces compétences concernant le processus d'adaptation législative et réglementaire ne sont pas opérantes.

Si on y réfléchit bien, et si on regarde de près l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 22 janvier 2002, codifié aujourd'hui aux articles L.4422-16 et L.4422-17 du CGCT, qui fondent ces compétences dites normatives de la CTC, on se rend compte qu'il peut difficilement en être autrement.

Ce système est trop flou, pas suffisamment directif : il n'y a ni sanction, ni même délai pour répondre ; et il ne saurait y en avoir. Constitutionnellement, il n'est évidemment pas possible de contraindre, sur le fondement d'une loi ordinaire, le Premier ministre à répondre à une collectivité territoriale.

Le système n'est pas efficient ; il ne peut pas l'être en l'état.

Or l'ineffectivité de la norme juridique est un danger pour la légitimité des institutions démocratiques.

## **C. Une modification de la Constitution prenant en compte la situation de la Corse**

### **1. La justification et le sens de la démarche**

L'inspecteur général José Colombani a consacré à cette question d'importants développements, qui ont été soumis à la discussion des membres de la commission.

La Corse est une île dont l'éloignement empêche qu'un ouvrage puisse la rattacher matériellement au continent, comme cela a pu se faire pour les grandes îles de la façade atlantique.

Certes, l'insularité freine l'uniformisation et atténue certains des effets négatifs de la civilisation moderne.

Mais l'insularité fait que l'on est à l'écart des grands axes de communication et d'échanges, que le problème des transports extérieurs se pose avec acuité tant pour les voyageurs que pour le fret, que l'approvisionnement énergétique est difficile, que l'économie est fragilisée avec un marché étroit.

Le handicap est encore plus grand lorsque, comme pour la Corse, il s'agit d'une île montagneuse, au relief tourmenté, cloisonnée en de nombreuses micro-régions, confrontée à des difficultés de communication interne et surtout trop peu peuplée.

L'insularité et l'éloignement du continent génèrent à l'évidence de multiples contraintes. La population qui les subit est confrontée à des difficultés durables d'ordre économique et social, d'emploi, de coût de la vie et de pouvoir d'achat, comme en matière de transports, d'aménagement de l'espace, d'infrastructures, de mise en valeur des espaces agricoles et forestiers.

**Une telle situation s'analyse bien comme étant constitutive d'une véritable rupture d'égalité.**

Depuis une cinquantaine d'années, le législateur a voulu faire bénéficier la Corse de mesures spécifiques, en matière de fiscalité et de continuité territoriale, afin de « compenser le handicap de l'insularité ». Il lui a également donné des institutions particulières et a même prévu que ses élus territoriaux puissent demander l'adaptation des lois et règlements à la situation de l'île.

Or les avantages fiscaux se sont peu à peu réduits, sont mis en cause ou ont été supprimés.

Les dotations de l'Etat pour la continuité territoriale ne cessent de diminuer, alors que le coût des transports augmente.

La crise économique accroît le chômage et la précarité.

La forte attractivité de l'île génère des pressions sur l'urbanisme, le foncier, et accroît les difficultés de la population pour accéder à la propriété et au logement.

L'identité culturelle, et en particulier son élément fondamental qu'est la langue corse, est de plus en plus difficile à préserver et à valoriser.

Parallèlement, les pouvoirs donnés à la collectivité territoriale de Corse dans le domaine normatif se révèlent, comme on l'a vu, peu effectifs et peu efficaces. En particulier, les propositions d'adaptation des textes législatifs se voient souvent opposer le principe constitutionnel d'égalité.

Quelle est la mesure permettant de fonder durablement, au delà de son statut particulier, les régimes dérogatoires considérés comme devant apporter une réponse adaptée aux difficultés que la Corse rencontre dans un certain nombre de domaines stratégiques pour son développement et qui tiennent essentiellement à ses caractéristiques géographiques, historiques, culturelles, ainsi qu'aux contraintes qu'elle subit du fait de l'insularité et de l'éloignement ?

Il est certain que si la Constitution prévoyait, comme cela est le cas pour les départements et régions d'outre-mer, que la loi peut faire l'objet d'adaptations justifiées par les caractéristiques et contraintes particulières de la Corse, le parcours législatif de dispositions dérogatoires serait sans doute largement facilité et le risque d'une censure du juge constitutionnel considérablement amoindri.

**Seule en effet l'adaptation des normes peut permettre, en étant autorisée par la Constitution, de remédier, de manière pérenne, à la rupture d'égalité dont souffre la Corse.**

En complément de cette importante question, il convient de se demander si les pouvoirs donnés à la collectivité territoriale de Corse dans le domaine normatif ne mériteraient pas d'être accrus, dès lors que l'on a pu constater leurs limites.

Ne serait-il pas opportun qu'au-delà du pouvoir de proposition et du pouvoir réglementaire sur habilitation dont elle dispose déjà, la collectivité ait la possibilité de décider elle-même, dans ses domaines de compétence, des adaptations à apporter aux lois en fonction des spécificités et contraintes particulières de l'île ?

Un tel pouvoir a été donné aux départements et régions d'outre-mer, à l'occasion de la réforme constitutionnelle de 2003,

Seule la Constitution pourrait l'attribuer également à la collectivité territoriale de Corse.

## 2. Des adaptations et des outils pour quoi faire ?

Dès lors que la Constitution autoriserait le législateur à modifier les lois à la demande motivée de la collectivité territoriale de Corse pour les adapter aux caractéristiques particulières et aux contraintes de la Corse, il serait possible de :

- **envisager des adaptations effectives des textes concernant des domaines vitaux où la Corse, son économie et sa population résidente sont confrontées à de grandes difficultés** (à condition bien entendu que les nouvelles dispositions soient compatibles avec la législation européenne) :
  - l'emploi, avec des dispositions favorisant l'accès à l'emploi ou sa protection, dans un marché, par définition, fermé ;
  - le pouvoir d'achat, pour tenir compte notamment des handicaps de la cherté de la vie imputables à l'insularité ;
  - le logement, l'accession à la propriété, avec des possibilités de modulation des aides publiques tenant compte de l'insularité et de la crise qui affecte gravement ce domaine ;
  - le patrimoine foncier dont la protection est indispensable face aux pressions qui s'exercent sur le marché de l'immobilier et qui, notamment, constituent un péril pour l'activité agricole ;
  - la fiscalité, au delà de celle des successions, et notamment celle destinée au développement économique ;
  - l'identité culturelle et, plus particulièrement, la préservation, l'usage et la diffusion de la langue corse.
- **renforcer les capacités de décision de la collectivité territoriale de Corse.** Les capacités juridiques d'action de la collectivité territoriale de Corse doivent être, on l'a vu, plus opérationnelles, plus efficaces, plus effectives. Il ne s'agit pas, comme certains observateurs et commentateurs le véhiculent et, peut-être, le croient, de se faire plaisir sur le terrain institutionnel. Il s'agit, clairement, de renforcer les outils de la collectivité au service d'une politique plus efficace de développement économique, social et culturel.
- **renforcer les moyens budgétaires et financiers de la collectivité territoriale de Corse.** Elle est, on le sait, confrontée à des contraintes croissantes générées par des ressources non dynamiques, liées notamment au gel des dotations, à la faiblesse de la fiscalité directe, aux incertitudes et parfois aux inadaptations de la fiscalité indirecte.

La demande de transfert de la fiscalité sur les mutations et les donations, pour mettre en œuvre une nouvelle politique foncière, a bien été faite dans cet esprit. On sait ce qu'il en est advenu.

La commission a été sensible à cette argumentation relative aux moyens juridiques et financiers dont la finalité est régulatrice.

La question de la création d'une fiscalité écologique (ou verte) adaptée à la situation insulaire de la Corse, qui figure dans le document d'orientation du PADDUC, paraît se poser dans les mêmes termes.

Sur ces thématiques particulières, et sur bien d'autres, la Corse doit faire face à des situations atypiques. En les justifiant, le législateur pourrait prendre des mesures dérogatoires au droit commun, sans porter atteinte au sacro-saint principe d'égalité. En l'absence de mention pour la Corse dans la Constitution, leur parcours législatif serait évidemment beaucoup plus difficile, sinon inefficace, voire impossible, comme on l'a constaté par le passé.

Ainsi, serait conféré à la collectivité territoriale de Corse un statut différencié, dans la Constitution, des autres collectivités territoriales de droit commun, des collectivités d'outre-mer et de l'ensemble de l'Outre-Mer.

### **3. Les difficultés de la démarche**

Il ne faut pas se le dissimuler : une telle démarche est lourde et peut se heurter à des difficultés de nature diverse.

La première sera de convaincre les plus hautes autorités de l'Etat de sa légitimité et de son caractère fondé.

La deuxième difficulté réside dans le fait qu'il s'agit là de l'organisation de la République.

Il convient, à cet égard, de démontrer que cette évolution constitutionnelle ne remettrait pas en cause l'unité et l'équilibre de l'organisation territoriale de l'ensemble métropolitain ; qu'elle ne concernerait qu'une collectivité disposant déjà d'un statut particulier, dont la situation spécifique, avec ses caractéristiques et ses contraintes, serait reconnue par le plus haut niveau des normes juridiques ; qu'un pouvoir d'adaptation des lois lui serait certes donné, mais dans ses domaines de compétences et après habilitation par le Parlement ; que ce pouvoir est déjà attribué aux départements et régions d'outre-mer.

La troisième difficulté tient au fait que cela va susciter des débats qui peuvent être vifs. Il convient, à cet égard, de bien expliquer le sens de la démarche, le contenu du projet, et de démontrer les avantages que la Corse peut en retirer.

### **4. Les hypothèses envisageables**

#### ***a. Un nouvel article relatif à la Corse***

Cette solution, préconisée, dès le début des travaux de la commission, par l'inspecteur général José Colombani en plein accord avec le président de votre commission, semble être privilégiée, à ce stade de nos réflexions, ainsi que cela ressort des débats de la session plénière du 14 décembre 2012 et de celle du 31 mai 2013 en présence des professeurs Julie Benetti et Wanda Mastor.

#### ***- Sa place dans la loi fondamentale***

La Collectivité territoriale de Corse pourrait proposer au Premier ministre d'intégrer à un projet de loi constitutionnelle la création d'un nouvel article de la Constitution, qui pourrait être l'article 72-5.

- Son contenu et sa portée

Les dispositions de cet article devraient d'abord rappeler que la Corse constitue une collectivité territoriale de la République à statut particulier dont une loi organique, après avis de l'assemblée délibérante, définit l'organisation, le régime électoral, les compétences et les ressources.

Elles pourraient préciser que le statut particulier détermine les conditions dans lesquelles les lois et règlements sont applicables en Corse.

Elles devraient à cet égard disposer que les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de la collectivité.

Elles pourraient dans cet esprit rappeler les contraintes subies par la Corse du fait de son insularité et de son relief.

Elles pourraient aussi évoquer les spécificités culturelles de la Corse, et son identité.

Dans les conditions fixées par la loi organique (ou par la loi), ces adaptations normatives pourraient être, le cas échéant, décidées par la Collectivité elle-même dans les matières où s'exercent ses compétences, si elle y a été habilitée, à sa demande, selon le cas, par la loi ou le règlement (cette habilitation ne pourrait intervenir si étaient en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti).

La question de l'habilitation a fait en commission l'objet d'un débat qui devra être tranché par l'Assemblée de Corse.

Outre les dispositions ainsi précisées, la loi (organique) pourrait détailler les compétences déjà attribuées à la collectivité territoriale, relevant du domaine normatif, en recherchant à améliorer les conditions dans lesquelles elles s'exercent.

Les dispositions constitutionnelles qui précèdent ne devraient pas être davantage développées, puisqu'elles autoriseraient l'adaptation des lois dans tous les domaines où les caractéristiques propres à la Corse et les contraintes qu'elle subit de ce fait le justifient.

***b. Une autre voie possible***

Une autre hypothèse a été avancée, et détaillée, par le groupe de constitutionnalistes consultés par le président du Conseil Exécutif.

Dans sa rédaction résultant de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, la Constitution prévoit actuellement deux statuts particuliers à côté du statut des collectivités territoriales de droit commun et des collectivités à statut particulier dont l'organisation et les compétences sont déterminées par la loi dans le cadre de l'article 72 de la Constitution. Ces deux statuts sont respectivement prévus par les articles 73 et 74 de la Constitution.

Comme les collectivités de droit commun, les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution sont soumises de plein droit aux lois et règlements selon le principe de « l'identité législative ». Mais une faculté d'adaptation des lois et règlements pour tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités est

expressément prévue par la Constitution. Les adaptations peuvent être décidées par l'État, qui doit alors consulter préalablement les collectivités, mais également, dans leurs domaines de compétence, par les collectivités elles-mêmes, si elles y ont été habilitées par la loi ou le règlement selon le cas. Les collectivités peuvent en outre être habilitées par la loi ou le règlement, pour tenir compte de leurs spécificités, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement, en dehors des matières régaliennes énumérées à l'alinéa 3 de l'article 73 et à condition qu'elles ne mettent pas en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti<sup>2</sup>.

Les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution bénéficient d'un régime d'autonomie normative plus affirmé. En effet, elles sont soumises en règle générale au principe de « spécialité législative » en vertu duquel les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause ou d'un texte spécial, sous la réserve des « lois de souveraineté », nécessairement destinées, en raison de leur objet, à régir l'ensemble du territoire de la République<sup>3</sup>, qui s'appliquent de plein droit<sup>4</sup>.

A l'heure actuelle, et en vertu de l'article 72-3 de la Constitution, le bénéfice des articles 73 et 74 est réservé aux collectivités situées outre-mer. Mais les caractéristiques géographiques, historiques et culturelles de la Corse, comme les contraintes particulières qu'elle subit, en particulier du fait de l'éloignement et de l'insularité, permettent d'envisager qu'elle puisse également se voir ouvert le bénéfice de ces statuts particuliers. Un développement des possibilités constitutionnelles de gouvernement local autonome seraient par ailleurs en parfaite cohérence avec l'évolution constitutionnelle à l'œuvre dans de nombreux États unitaires de l'Union européenne, qu'il s'agisse de l'Espagne, de l'Italie, du Royaume-Uni ou de la Belgique et pourrait ainsi préfigurer l'extension de cette ouverture au territoire proprement continental de la France.

Au plan strictement rédactionnel, plusieurs solutions sont envisageables. Afin de ne pas solliciter par trop l'usage des catégories historiques qui font que la Corse n'est pas incluse dans l'outre-mer tout en limitant autant que possible l'intervention sur le texte constitutionnel, les modifications suivantes pourraient être envisagées :

À l'article 72 de la Constitution, la mention de l'outre-mer serait supprimée et le premier alinéa serait alors rédigé de la manière suivante :

*« Article 72 - Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa. »*

À l'article 72-3, la mention des populations d'outre-mer serait conservée mais déplacée au sein de l'art. 1er de la Constitution ou encore isolée dans un nouvel art. 72-2-1. La Corse serait mentionnée dans le second alinéa de l'article actuel d'où la mention de l'outre-mer serait supprimée et qui deviendrait le premier alinéa de la nouvelle rédaction dans les termes suivants :

*« Article 72-2-1 - La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'Outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.*

---

<sup>2</sup> La loi organique du 27 juillet 2011 relative aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution précise les conditions de mise en œuvre de ces adaptations et dérogations.

<sup>3</sup> CC, décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 et n° 2007-547 DC du 15 février 2007.

<sup>4</sup> Lois constitutionnelles, lois organiques (CC n° 2003-478 DC et n° 2003-482 DC du 30 juillet 2003).

« Article 72-3 - La Corse, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régis par l'article 73 pour les départements et les régions ~~d'Outre-mer~~, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités. »

À l'article 73, le premier alinéa serait modifié comme suit :

« Article 73 – Dans les départements et les régions régis par le présent article (à la place de “d'Outre-mer”), les lois et règlements (etc. sans changement) ... »

Enfin, aux articles 74 et 74-1, les termes “collectivités d'Outre-mer” seraient remplacés par “collectivités”.

Ces modifications auraient pour effet de soumettre la Corse au régime de l'article 73 de la Constitution et laisseraient ouvert, sous réserve d'une consultation de la population, le passage à l'article 74 de la Constitution.

**La commission recommande de privilégier la première solution, celle d'un nouvel article mentionnant la Corse dans la Constitution** (article qui pourrait être le 72-5), **dont le contenu souhaité a été précisé plus haut.**

## **D. Trois problématiques particulières**

Déjà évoquées plus haut, elles méritent de plus longs développements, car elles illustrent parfaitement l'obstacle constitutionnel auquel nous nous heurtons lorsque nous demandons que des réponses adaptées leur soient apportées.

Il s'agit de :

- la question linguistique
- la question foncière
- la question de la fiscalité des successions.

### **1. La question linguistique**

Notre Assemblée en a souvent débattu et elle a adopté le 16 mai 2013, par 36 voix pour, et aucune voix contre, une délibération revendiquant un statut de co-officialité et assortie de mesures concrètes.

La problématique de la langue corse est donc bien au cœur de la réflexion générale sur l'évolution institutionnelle, ne serait-ce que parce qu'elle est au cœur de l'identité et de la culture de la Corse.

Les développements qui suivent, reprenant largement le « rapport Carcassonne », sont destinés à l'éclairer.



### **a) Les raisons d'une réforme**

Les prémisses historiques et culturelles sont indispensables pour bien comprendre l'objet de la réforme particulière que nous demandons.

Après l'intégration de l'île à la France, la langue française s'est - singulièrement par le fait de l'administration et de l'école - progressivement imposée aux Corses qui, outre leur langue ancestrale directement issue du latin, pratiquaient ou comprenaient la langue italienne. Que de nos jours, un grand nombre de Corses parlent encore cette langue corse qui, malgré de multiples invasions, est toujours véhiculaire, tient de l'anomalie.

L'une des raisons essentielles qui justifie pour elle un statut dérogatoire réside dans une affirmation, scientifiquement indiscutable : la Corse est dotée d'une langue propre. L'attachement à ce patrimoine inestimable est commun à toutes les générations et à toutes les sensibilités politiques.

L'objectif de revitalisation de la langue corse est urgent et impérieux, tant il touche à l'identité même de ce territoire particulier et est le témoin de son histoire. La disparition de l'usage de cette langue serait aussi grave que la perte d'un monument artistique national. La République a le pouvoir mais aussi le devoir de la protéger, en s'engageant sur le terrain de l'effectivité et donc sur celui de la normativité.

Sa méconnaissance serait une entrave au rayonnement de la France qui, loin de s'épuiser dans son caractère indivisible qu'il n'est d'ailleurs pas question de remettre en cause, s'enrichit de ses composantes et de ses diversités. Le Constituant a lui-même choisi, en 2003, de préciser dès l'ouverture de notre texte suprême que l'organisation de notre République est « décentralisée ». Il a décidé une fois pour toutes, et à juste titre, que l'unité n'est pas nécessairement l'uniformité. Il faut continuer dans cette voie inévitable de progressions de la reconnaissance du particularisme de certains territoires qui, loin d'égratigner l'image d'un État unitaire, la renforcent. Et dans ce mouvement, la Corse demeure, il est vrai, le territoire le moins clairement identifié dans la Constitution.

### **b) Critique de l'état du droit**

Selon les auteurs du « rapport Carcassonne », la jurisprudence « statut de la Corse » du Conseil constitutionnel a été en large partie frappée d'obsolescence par la réforme constitutionnelle de 2003 : *« Les principes d'unicité du peuple français et de la langue française, osons l'avouer, sont mis à mal, malgré les fortes résistances, notamment des administrations centrales de l'État, depuis cette révision. La France en tant que République ne saurait s'appréhender de deux manières : avec ou sans l'Outre-mer. Une France qui demeurerait unitaire par le prisme d'une lecture limitée à la métropole ; une France quasi fédérale quand la lecture s'élargit à l'Outre-Mer. Ne revenons pas sur les fondements de la révision de 2003, ses vices et ses vertus : elle nous offre un texte qui, accordant ce qu'il accorde à l'Outre-mer, ne peut plus éluder les questions de la Corse et de sa langue. Les larges dérogations accordées aux territoires ultramarins ne justifient plus que l'on continue de mettre la Corse à l'écart de dérogations analogues. »*

L'entrée remarquable des langues régionales dans l'article 75-1 de la Constitution en 2008 n'a eu que des effets symboliques, certes non négligeables, mais dénués d'effectivité. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs souligné son caractère purement déclaratoire : *« Considérant (...) que cet article n'institue pas un droit ou une liberté que la Constitution garantit ; que sa méconnaissance ne peut donc être évoquée à l'appui d'une question*

*prioritaire de constitutionnalité sur le fondement de l'article 61-1 de la Constitution* ». Aujourd'hui, le Parlement a remis la question des langues (plus régionales que minoritaires d'ailleurs) sur le devant de la scène institutionnelle. Le rapport d'information n°489 de l'Assemblée nationale sur les implications de la Charte est essentiellement descriptif, mais témoigne de la volonté parlementaire de se pencher de nouveau sur la question.

Cette volonté a pu également se manifester à l'occasion de la discussion du projet d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République. Dans le texte discuté le 19 mars dernier, il fut question à plusieurs reprises des langues régionales. La commission des affaires culturelles a ainsi intégré dans le texte une précision (modifiée après discussion) en vertu de laquelle *«Après accord des représentants légaux des parents d'élèves ou des élèves eux-mêmes s'ils sont majeurs, les professeurs peuvent recourir aux langues régionales à chaque fois qu'ils peuvent en tirer profit pour leur enseignement de la langue française* ». Rédaction qui a le mérite de prendre les devants face à une éventuelle saisine des juges constitutionnels, l'enseignement demeurant facultatif. Les autres dispositions relatives aux langues régionales utilisent avec précaution les termes reflétant une possibilité et non une obligation (« pouvoir », « favoriser », « concourir à la mise en valeur »...).

De leur côté, les tribunaux ordinaires ont également eu l'occasion ces dernières années de se pencher sur la question du bilinguisme, que ce soit en matière de signalétique routière ou d'utilisation de la langue régionale dans des organes délibérants.

### ***c) Les voies possibles de la réforme linguistique***

Selon le rapport des constitutionnalistes, elles ne sauraient se limiter au domaine de la loi. *« Il est indécent, illogique et insultant que la Corse ne soit pas mentionnée dans le texte suprême. À l'époque de l'entrée, dans l'article 75-1, de l'élévation des langues régionales au rang de « patrimoine de la France » en 2008, certains espoirs avaient pu être légitimement nourris. Cette précision n'est pas, loin sans faut, le sésame pour la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui, en l'état actuel de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, comporte des clauses jugées contraires à la Constitution<sup>5</sup>. Tout l'enjeu se situe dans cette problématique : une reconnaissance plus effective de la langue corse, jusqu'à l'hypothèse, ultime, de la co-officialité, doit passer par la ratification de la charte, laquelle ne pourra intervenir qu'après une révision de la Constitution. »*

Parmi les arguments qui plaident en faveur d'une ratification, figure celui de l'évolution du contexte. *« Honorer de la ratification un texte déjà signé ne se pose, aujourd'hui, plus dans les mêmes termes qu'en 1999. La réforme constitutionnelle de 2003 – dont certains aspects ont été affinés en 2008 – a considérablement modifié la vision jacobine de notre République qui reconnaît à présent l'existence de « populations » en son sein, les particularismes locaux et les nécessités des adaptations normatives. Plaider pour un statut*

---

<sup>5</sup> *« En 1999, faisant la synthèse de ses décisions antérieures, le Conseil constitutionnel a donc estimé que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ne pouvait, au vu des principes d'unicité du peuple français, d'indivisibilité de la République et d'égalité des citoyens, être ratifiée : « la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, en ce qu'elle confère des droits spécifiques à des "groupes" de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de "territoires" dans lesquels ces langues sont pratiquées, porte atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français ». Le Conseil se défendait au passage de mépriser les langues régionales : parmi les engagements souscrits par la France, précise-t-il, « la plupart, au demeurant, se bornent à reconnaître des pratiques déjà mises en œuvre par la France en faveur des langues régionales ».*

*de la langue corse, tant que le statut de la Corse n'est pas revisité serait une erreur, et la censure du Conseil constitutionnel quasi certaine. L'article 2 de notre Constitution est l'un des volets de notre formidable triptyque républicain qu'il faut respecter. Pourquoi tenter de plaider une réforme a maxima en connaissant pertinemment son échec inévitable ? Plaider pour une position radicale, non seulement est voué à l'échec, mais risque d'écorner durablement la crédibilité des plaideurs. Mieux vaut avancer plus lentement, mais sûrement. Introduire la co-officialité des langues revient, inévitablement, à amputer la Constitution d'une phrase élevée au rang de quasi icône : « La langue de la République est le français ». Il y aurait en revanche des voies plus douces, moins radicales, ayant plus de chance d'être adoptées par le Constituant et permettant de poursuivre l'objectif de revitalisation de la langue corse. Comment, cette précision sur la posture à adopter étant faite, modifier la Constitution dans ce domaine ? »*

*Les constitutionnalistes consultés considèrent qu'« il faut, pour commencer, rapprocher la mention des langues régionales de l'article 2. L'évocation des langues, l'une à l'article 2, l'autre à l'article 75-1, symbolise un grand écart géographique loin d'être inconsciemment désiré. Lors de la révision du 21 juillet 2008, les députés eux-mêmes avaient envisagé d'introduire un second alinéa à l'article 2, du type « les langues régionales appartiennent à son patrimoine ». Mais cette retouche ne serait que cosmétique, car dénuée de portée normative (y compris de possibilités d'implications normatives). Le droit comparé nous enseigne que davantage de reconnaissance des langues régionales (encouragée, il est vrai, par le caractère composé des États que nous allons citer) ne signifie pas affaiblissement de la langue dominante.<sup>6</sup> »*

*Ils ajoutent que « La meilleure réforme est, de toute évidence, la plus logique : la Corse ne pourra obtenir une meilleure reconnaissance de sa langue que lorsque, d'une part, la France aura ratifié la Charte européenne des langues régionales et minoritaires et, d'autre part, elle aura elle-même un vrai statut. La méthode de la modification est donc impérieuse : pas de statut particulier de la langue corse sans un statut clairement dérogatoire préalablement établi pour la Corse, ni sans révision constitutionnelle, sans laquelle il ne peut exister aucune possibilité de co-officialité de la langue corse. »*

*Ils concluent en affirmant que « la mention des langues régionales dès l'article 2, même sous une forme purement déclaratoire (du style « elle encourage la promotion des langues régionales », avec renvoi à une loi organique pour la définition et la liste de ces langues), si possible après la ratification par la France de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, combinée à une mention dans un article exclusivement réservé à la Corse, sera bien plus qu'une pierre posée à l'édifice de la reconnaissance de la langue corse : elle en est la prémisse indispensable. » Alors, selon eux, la voie de la co-officialité pourra, mais seulement une fois cette nouvelle étape franchie, être envisagée.*

---

<sup>6</sup> « Ainsi, en Allemagne, il n'existe aucune restriction à l'utilisation d'une langue minoritaire dans la vie privée ou en public, le droit des personnes appartenant à des minorités nationales d'utiliser leur langue dans la vie quotidienne étant protégé par l'article 2 de la Loi fondamentale. Bien que non fédéral, mais fortement autonome, l'Espagne est sur la voie de la co-officialité, malgré l'article 3 de la Constitution du 27 décembre 1978, qui dispose que le castillan est la langue officielle de l'État, et que tous les Espagnols « ont le devoir de le connaître et le droit de l'utiliser ». Ce qui n'est en rien une entrave à la co-officialité dans certaines communautés : les « autres langues espagnoles », peuvent également être « officielles dans les Communautés autonomes respectives, conformément à leurs statuts ». En conséquence de ces dispositions, le catalan est co-officiel dans les Communautés autonomes de Catalogne et des îles Baléares, le valencien dans la Communauté autonome de Valence, le galicien dans la Communauté autonome de Galice et l'euskera dans les Communautés autonomes du pays basque et de Navarre. D'autres langues sont en revanche dépourvues de statut, comme l'asturien, l'aragonais, l'andalou ou le léonais. L'Italie est dans une situation similaire, un statut de co-officialité étant organisé dans certaines régions à statut spécial, dans le Trentin-Haut-Adige (avec l'allemand), le Val d'Aoste (avec le français) et le Frioul-Vénétie-Julienne (avec le slovène). »

Tel n'est pas l'avis de certains membres de la commission selon lesquels la ratification peut ne pas être un préalable juridique à la prise en compte de nos demandes.

Quant au président de votre commission, il considère que l'aboutissement de la démarche que nous avons engagée serait grandement facilité par une mention spécifique de la Corse dans la Constitution, mais aussi par l'introduction dans la loi fondamentale de dispositions normatives complétant l'article 75-1 (relatif aux langues régionales) et renvoyant à une loi organique, afin que toutes les langues régionales bénéficient du statut officiel qu'elles méritent et qui garantirait leur préservation et leur usage. La ratification de la Charte deviendrait alors une formalité subséquente mais non indispensable.

## **2. La question foncière**

De nombreuses études menées à l'initiative de la collectivité territoriale de Corse ont mis en évidence les difficultés que rencontre la Corse dans le domaine foncier, confrontée à une augmentation importante des prix du foncier en raison de l'attrait que présente le territoire de l'île dans le domaine touristique, qui se traduit par une forte progression du nombre de résidences secondaires ; à une insuffisance de logements permanents rendue plus aiguë de ce fait ; à une concurrence foncière défavorable à l'activité agricole ; à un sentiment de dépossession de la population au regard de cet état de fait.

De nombreux instruments du droit commun sont susceptibles d'être mobilisés pour lutter contre un tel phénomène de marché spéculatif, qui n'est pas particulier à la Corse, et permettre de mener une politique en faveur du logement social, qu'il s'agisse des ressources offertes par le droit de l'urbanisme ou encore par le droit fiscal.

L'instauration d'un statut de résident déterminant les conditions d'accès au foncier a également été évoquée. C'est cette question spécifique qui a fait l'objet d'un examen plus particulier, notamment au regard des problématiques constitutionnelles qu'elle suscite, du groupe des constitutionnalistes sollicités par la CTC.

Leur réflexion s'appuie d'abord sur les exemples tirés des législations mises en vigueur en Polynésie française, à Saint-Barthélemy ou encore à Saint-Martin, qui prévoient l'instauration de mécanismes de préemption de la part des collectivités lorsque des transferts de propriété sont envisagés en faveur de non-résidents.

Aux termes de l'art. 19 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française,

*« La Polynésie française peut subordonner à déclaration les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur son territoire ou de droits sociaux y afférents, à l'exception des donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré.*

*« Dans le but de préserver l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population de la Polynésie française et l'identité de celle-ci, et de sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels, la Polynésie française peut exercer dans le délai de deux mois son droit de préemption sur les propriétés foncières ou les droits sociaux y afférents faisant l'objet de la déclaration de transfert, à charge de verser aux ayants droit le montant de la valeur desdites propriétés foncières ou droits sociaux. À défaut d'accord, cette valeur est fixée comme en matière d'expropriation.*

*« Les dispositions des deux premiers alinéas ne sont pas applicables aux transferts réalisés au profit des personnes :*

- justifiant d'une durée suffisante de résidence en Polynésie française, ou

- justifiant d'une durée suffisante de mariage, de concubinage ou de pacte civil de solidarité avec une personne ayant l'une des qualités ci-dessus.

« Elles ne sont pas non plus applicables aux personnes morales ayant leur siège social en Polynésie française et contrôlées, directement ou indirectement, par les personnes mentionnées à l'alinéa précédent.

« Les modalités d'application du présent article sont déterminées par les actes prévus à l'article 140 dénommés "lois du pays". Ils peuvent notamment prévoir les cas dans lesquels les périodes passées en dehors de la Polynésie française pour accomplir le service national, pour suivre des études ou une formation ou pour des raisons familiales, professionnelles ou médicales ne sont pas, pour les personnes qui y étaient antérieurement domiciliées, une cause d'interruption ou de suspension de la durée à prendre en considération pour apprécier les conditions de résidence exigées au cinquième alinéa. »

Des mécanismes similaires ont été intégrés dans les statuts de Saint-Barthélemy<sup>7</sup> et de Saint-Martin<sup>8</sup>.

La mise en place de ces régimes spécifiques de préemption peut s'appuyer directement sur les dispositions de l'article 74 de la Constitution, dont relèvent ces collectivités, qui prévoient expressément que pour les collectivités qui sont dotées de l'autonomie, le statut peut déterminer les conditions dans lesquelles « des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité **en faveur de sa population**, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou **de protection du patrimoine foncier**. »

Dans le cas de la Polynésie française, le statut évoque l'objectif de « préserver l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population de la Polynésie française et l'identité de celle-ci, et de sauvegarder ou de mettre en valeur des espaces naturels. »

Les dispositions statutaires applicables à Saint-Barthélemy évoquent pour leur part l'objectif de « préserver la cohésion sociale de Saint-Barthélemy, de garantir l'exercice effectif du droit au logement de ses habitants et de sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels ».

Il en va de même des dispositions statutaires applicables à Saint-Martin.

La question se pose alors de savoir dans quelle mesure un tel mécanisme est susceptible d'être introduit dans les dispositions applicables à la Corse.

Dans le cadre du statut de la Corse en tant qu'elle est une collectivité territoriale à statut particulier de l'article 72 de la Constitution dont le régime est fixé par la loi, l'introduction d'un tel mécanisme de préemption dans le code général des collectivités territoriales se heurterait aux principes constitutionnels.

La difficulté ne résiderait pas dans la mise en vigueur d'un mécanisme de préemption, par ailleurs largement prévu par le droit de l'urbanisme pour répondre aux besoins d'aménagement des collectivités publiques, et compatible avec le droit de propriété tel que le garantit au plan constitutionnel l'art. 17 de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen, dans la mesure où une juste préalable indemnité est prévue<sup>9</sup>.

La difficulté résiderait dans le fait de limiter l'application d'un tel mécanisme de préemption aux cas dans lesquels la vente est envisagée en faveur d'une personne étrangère au territoire Corse, ce qui est bien l'objectif poursuivi.

<sup>7</sup> Article LO 6214-7 du Code général des collectivités territoriales.

<sup>8</sup> Article LO 6314-7 du Code général des collectivités territoriales.

<sup>9</sup> CC, décision n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010, Société ESSO SAF.

En effet, selon les constitutionnalistes consultés, la mise en place d'un tel mécanisme, opérant le départ entre les résidents corses et les autres acquéreurs potentiels, constituerait une référence, expresse en adoptant la formulation retenue dans le statut de la Polynésie française, ou seulement implicite en retenant la formulation retenue dans les statuts de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, à la population corse, qui se heurterait à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, telle qu'elle est fixée dans sa décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, « Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse », aux termes de laquelle :

*« la France est, ainsi que le proclame l'article 2 de la Constitution de 1958, une République indivisible, laïque, démocratique et sociale qui assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens quelle que soit leur origine ; (...) dès lors la mention faite par le législateur du "peuple corse, composante du peuple français" est contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion. »*

En effet, si la seule mention du peuple corse est susceptible de poser problème, combien plus le serait la mise en vigueur d'un régime particulier en sa faveur.

Le groupe de constitutionnalistes considère donc qu'un droit de préemption de ce type ne semble donc pouvoir être instauré de manière pérenne que dans le cadre d'une évolution statutaire de la Corse vers l'article 74 de la Constitution qui seul fait mention de la possibilité d'adopter des mesures en faveur d'une « population ».

L'évolution statutaire vers cet article, dans les conditions ainsi évoquées ci-avant, ouvrirait des possibilités qui ne sont cependant pas sans limites.

Ainsi le Conseil constitutionnel a-t-il eu l'occasion d'indiquer à propos de la Polynésie française, que le statut de « résident » instauré en matière de propriété foncière ne pouvait se fonder que sur des caractéristiques tenant à la durée de résidence. En revanche, il a censuré<sup>10</sup> des dispositions intégrant parmi les personnes bénéficiant d'une totale liberté d'acquisition les "personnes de nationalité française" "nées en Polynésie française" ou "dont l'un des parents est né en Polynésie française". La notion de population telle qu'elle est mentionnée à l'article 74 de la Constitution doit donc s'entendre au strict plan de la résidence.

Il ne faut pas méconnaître le fait qu'un tel mécanisme de préemption fondé sur le statut de résident, s'il permet de répondre pour une part aux préoccupations exprimées lors des Assises du foncier et du logement, ne va pas sans obliger la puissance publique à un effort financier important en cas d'usage massif, comme cela devrait être le cas eu égard à l'attractivité touristique de la Corse et à l'augmentation du nombre de résidences secondaires.

Aussi faut-il s'interroger, ont estimé les constitutionnalistes, sur la possibilité constitutionnelle d'instaurer un régime permettant d'interdire, sans obligation de préemption, la cession à des non-résidents de biens immobiliers situés en Corse.

Un mécanisme de ce type avait été envisagé lors de la révision, en 1996, du statut de la Polynésie française. Aux termes des dispositions votées par le législateur, il était prévu que le conseil des ministres du territoire autorise, à peine de nullité, toute opération ayant pour effet le transfert entre vifs d'une propriété immobilière ou de droits sociaux y afférents, sauf si le bénéficiaire était de nationalité française et domicilié en Polynésie française ou, s'agissant d'une personne morale, y avait son siège.

---

<sup>10</sup> Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004 (loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française).

Saisi de ces dispositions, le Conseil constitutionnel estima cependant que dans la mesure où elles organisaient

*« un régime discrétionnaire d'autorisation préalable à la réalisation d'opérations de transfert de propriété qui peuvent concerner des catégories de droits multiples, sans préciser les motifs se référant à des fins d'intérêt général sur lesquels le conseil des ministres devrait, sous le contrôle du juge, fonder sa décision ;*

*« ces autorisations, requises sous peine de nullité des opérations de cession en cause, comportent des limitations directes au droit de disposer, attribut essentiel du droit de propriété ; que de telles limitations revêtent un caractère de gravité telle que l'atteinte au droit de propriété qui en résulte dénature le sens et la portée de ce droit garanti par l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen »<sup>11</sup>.*

A contrario, on pourrait considérer qu'un tel régime serait constitutionnel à condition que soient précisés les motifs d'intérêt général justifiant l'octroi - ou le refus - de l'autorisation de cession. Pourraient alors être évoqués au titre de ces objectifs d'intérêt général :

- la garantie de l'exercice effectif du droit au logement des habitants de la Corse ;
- la préservation de la cohésion sociale en Corse ;
- la préservation de l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population de Corse et de l'identité de celle-ci ;
- la sauvegarde et la mise en valeur des espaces naturels.

Une autorisation pourrait alors être accordée dans la mesure où elle n'est pas de nature à porter atteinte à ces objectifs, notamment lorsque la cession de biens immobilier à des non-résidents a pour objet de faciliter la réalisation de logements sociaux, le développement d'activités traditionnelles, agricoles ou de nature à préserver l'environnement et les ressources naturelles de l'île, ou encore de prendre part à une opération d'aménagement d'intérêt public développée par les autorités locales compétentes.

Comme pour la mise en vigueur d'un régime de préemption en cas de cession d'un bien immobilier à un non-résident, un tel régime d'autorisation, en ce qu'il suppose une distinction entre résidents et non-résidents, suppose l'inscription de la Corse dans le cadre de l'art. 74 de la Constitution. Mais celle-ci est ici également requise dans la mesure où est en cause une des conditions essentielles du droit de propriété.

Il convient cependant d'attirer l'attention sur le fait que la mise en place d'un tel régime d'autorisation, si elle semble envisageable au regard de la jurisprudence du Conseil constitutionnel telle qu'elle est actuellement formulée, constitue une atteinte au droit de propriété beaucoup plus importante que celle que représentent les régimes de préemption ci-dessus évoqués ; aussi un risque non-négligeable de censure par ce même Conseil ne peut-il être d'emblée écarté.

Tel est donc l'avis argumenté des professeurs de droit public et de droit constitutionnel que nous avons consultés.

On notera que les possibilités les plus larges – encore que présentées avec des réserves – seraient données par l'insertion de la Corse dans l'article 74 de la Constitution.

---

<sup>11</sup> Décision 96-373 DC du 9 avril 1996 (loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française).

Les cabinets ALGOE et de Castelnau consultés dans le cadre de l'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse aboutissent à la même conclusion.

Or l'hypothèse de l'article 74 n'est pas l'option retenue par votre commission, qui privilégie celle de l'article 72 (-5).

Il n'en reste pas moins que le problème demeure et qu'il nécessite des solutions adaptées. En tout état de cause, seule une mention spécifique de la Corse et de ses contraintes particulières dans la loi fondamentale pourrait permettre l'émergence de telles solutions.

A cet égard, la commission recommande au conseil exécutif d'organiser au plus tôt un débat général sur la question foncière qui, en tout état de cause, pourra servir de fondement au PADDUC.

Dans ce débat, qui pourrait donner lieu à un vote, toutes les propositions de nature à régler la question foncière, sous toutes ses facettes, seraient abordées et discutées.

Il va de soi que le statut de résident, qui fait partie des solutions qui ont été avancées, sera mis en discussion dans ce cadre.

### **3. La question de la fiscalité des successions**

Par délibération du 30 juin 2011, l'Assemblée de Corse a proposé au Premier ministre la modification des 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 en Corse.

Il s'agissait, dans le cadre des dispositions prévues à l'article 72-2 de la Constitution, d'attribuer à la collectivité territoriale de Corse compétence pour fixer 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, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, 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 de lui reverser 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.

Cette délibération a été élaborée aux termes de nombreuses considérations.

Tout d'abord, la Corse se trouve confrontée, dans le domaine foncier, à une situation extrêmement problématique, constitutive d'une crise véritable, engendrée par la conjonction de plusieurs éléments marqués par une rupture d'équilibre : envolée des prix de l'immobilier, accession à la propriété et au logement de plus en plus difficile pour la population locale, configuration spatiale, démographique et économique du territoire.

De plus, la situation juridique du patrimoine immobilier en Corse est affectée de désordres ayant largement dépassé un niveau critique (important taux d'indivision, absence de titres authentiques de propriété, lacunes affectant le cadastre...), freinant notamment, par là même, la revitalisation et le développement de l'espace rural largement désertifié.



Enfin, les dispositions prises par les pouvoirs publics n'ont pas toujours été cohérentes, sont insuffisantes et peuvent générer de surcroît des effets pervers.

Concernant la fiscalité des successions, la loi du 22 janvier 2002 a planifié le retour progressif au droit commun fiscal applicable aux successions comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse ; cette mesure crée des inégalités entre les citoyens, en ne prévoyant qu'un seul palier intermédiaire pour passer de l'exonération totale à la taxation totale, et en n'alignant pas le régime des donations entre vifs sur celui des successions.

En tout état de cause, le retour au droit commun fiscal des successions, s'il épargnera en partie les héritages modestes et moyens en ligne directe, pénalisera lourdement tous les héritages en ligne collatérale, et, au vu de l'importance des droits à payer, aura un effet dissuasif à l'égard d'héritiers recevant des biens dépourvus de titres de propriété et indivis.

Ainsi, la question des droits de mutation à titre gratuit et celle du foncier ne peuvent être dissociées et méritent donc un traitement coordonné, via un régime fiscal dérogatoire, justifié par la situation particulière de la Corse, soumise à des contraintes et des difficultés durables, de tout temps prises en compte par le législateur, et amplifiées par le contexte socio-économique. Notre assemblée a donc considéré qu'un régime dérogatoire ne contreviendrait pas au principe constitutionnel d'égalité, au regard de la jurisprudence constante du Conseil constitutionnel dans ce domaine.

Après de longues tergiversations gouvernementales et de longs mois sans réponse, l'avis du Conseil d'État, que le gouvernement avait sollicité, nous est enfin parvenu.

Le Conseil d'État a estimé que la collectivité territoriale de Corse ne peut se voir reconnaître une compétence fiscale que dans le cadre prévu par les dispositions combinées des articles 34 et 72-2 de la Constitution : elle ne saurait donc être autorisée à fixer l'assiette et le taux que des seules impositions locales qui lui sont affectées, dans les limites déterminées par le législateur.

Il a en outre considéré que le régime en vigueur des droits de mutations à titre gratuit fait obstacle à une territorialisation de cet impôt. En effet, la dévolution à la collectivité territoriale de Corse d'une compétence dans ce domaine, est subordonnée à l'institution, par le législateur, d'un régime d'imposition spécifique pour les seuls biens et droits immobiliers situés en Corse, ce qui romprait l'égalité des contribuables devant l'impôt, et n'est justifiée par aucune spécificité ni aucun motif d'intérêt général suffisants.

Enfin, le Conseil d'État a indiqué qu'il n'est pas avéré que le transfert de compétence envisagé constituerait un outil approprié pour atteindre les objectifs poursuivis par la collectivité territoriale de Corse en matière de politique foncière.

Cet avis paraît donc sans appel et, d'une manière générale, signifie qu'à cadre constitutionnel constant, aucun transfert de fiscalité ne pourra se faire à destination de la Collectivité Territoriale de Corse.

De surcroît, le Conseil constitutionnel, saisi de la loi de Finances pour 2013, a annulé les dispositions portant prorogation pour cinq ans des mesures de retour progressif au droit commun fiscal instituées par la loi du 22 janvier 2002. Il a en effet estimé 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 ».*

Cette décision a eu pour conséquences de ramener à six mois (au lieu de deux ans) le délai de déclaration des successions, et de soumettre au paiement de droits de mutation les droits et biens immobiliers transmis à raison de 50% de leur valeur, alors que l'exonération était jusque là totale.

Il apparaît que, pour prendre une telle décision, le Conseil constitutionnel ne s'est fondé que sur l'aspect purement fiscal de la question, en jugeant que la dispense du paiement de droits de mutation était contraire au principe d'égalité. Il ne semble pas en effet avoir pris en compte le fait que la loi du 22 janvier 2002 a étroitement lié le régime fiscal transitoire à la question que constitue, au plan civil, la situation juridique du patrimoine immobilier.

C'est pourquoi il faut se féliciter que le Gouvernement ait mis en place, au début de cette année, un groupe de travail interministériel dont les travaux ont permis de mieux mettre en lumière, avec des données chiffrées incontestables, les désordres juridiques affectant le patrimoine insulaire et qui sont bien plus graves qu'on ne le pensait.

Vos deux commissions des finances et des compétences législatives se sont, tout récemment, à nouveau penchées sur cette question et elles vous feront rapidement des propositions précises. A ce jour, il leur apparaît qu'il nous faudrait renouveler avec force nos demandes au Gouvernement sur deux points :

- ✓ dans l'immédiat, la prorogation, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, du régime fiscal transitoire, désormais parfaitement justifiée par le volume considérable des dossiers de création des titres de propriété restant à traiter par les notaires et le GIRTEC, tout en affirmant fortement que cette demande est dictée non pas par un quelconque souci d'échapper à l'impôt, mais par la nécessité de mettre au point **une solution pérenne** permettant à la fois :
  - le traitement efficace de la situation juridique du patrimoine immobilier ;
  - l'instauration d'un régime fiscal applicable aux mutations à titre gratuit garantissant la justice fiscale, l'équité sociale, le développement économique, la préservation du patrimoine foncier, et contribuant à la lutte contre la spéculation ;
- ✓ à plus long terme, le transfert à notre collectivité territoriale de tout ou partie du produit de l'impôt sur les mutations à titre gratuit pour leur part immobilière, et de la compétence en matière de fixation de l'assiette, des taux et des exonérations.

Sur ce dernier point, et nonobstant l'avis du Conseil d'Etat, les constitutionnalistes que nous avons consultés, qu'il s'agisse du professeur Bernard Castagnède ou de l'équipe du regretté professeur Carcassonne, ont considéré que le transfert serait conforme à la Constitution en son article 72-2 introduit lors de la révision de mars 2003.

Le « rapport Carcassonne » note que le constituant, « *en consacrant un article spécifique de la Constitution à ce corollaire particulier du principe de libre administration des collectivités territoriales, (...) a voulu manifester que la possibilité pour le législateur de transférer à une collectivité territoriale le produit et la compétence de fixer l'assiette et le taux d'une imposition constituait un élément fondamental du principe de décentralisation, désormais cardinal dans l'organisation de la République française. (...) Il apparaît ainsi tout à fait envisageable, sur le fondement de l'article 72-2 de la Constitution, de transférer à la*

*collectivité territoriale de Corse le produit des droits de succession perçus sur les biens immobiliers situés en Corse, ainsi que de lui confier la compétence d'en déterminer l'assiette et le taux.*

*« Il s'agit en effet bien de transférer, pour reprendre les termes mêmes de l'article 72-2, une « partie » d'une « imposition ». Saisi d'une loi opérant un tel transfert, le Conseil constitutionnel serait amené à raisonner d'une manière très différente de celle qu'il a fait prévaloir dans sa décision du 29 décembre 2012, quant à sa conformité au principe d'égalité devant les charges publiques. En effet, l'article 72-2 de la Constitution, en autorisant expressément le transfert à une collectivité territoriale de compétences en matière fiscale, autorise par construction la mise en oeuvre d'un régime fiscal qui ne soit pas uniforme au plan national. Le principe d'égalité devant les charges publiques ne se trouve ainsi pas mis en cause, mais voit son champ d'application expressément limité par l'article 72-2 de la constitution. Le principe d'égalité devant les charges publiques conserve en revanche son empire dans le cadre de la mise en oeuvre de la compétence ainsi transférée et il appartiendra au juge administratif et au juge judiciaire de vérifier que les règles établies au niveau de la collectivité territoriale désormais compétente n'opèrent pas, dans leur champ d'application géographique, de distinctions qui ne soient justifiées par une différence de situation ou un objectif d'intérêt général. »*

Cette analyse conforte notre position.

Il est de surcroît évident qu'un tel transfert trouverait un fondement encore plus solide si la Constitution comportait une mention nouvelle reconnaissant la possibilité pour le législateur d'adapter la loi commune en prenant en compte les caractéristiques et contraintes particulières de la Corse.

## **DEUXIEME PARTIE**

### **L'ORGANISATION TERRITORIALE**

La question de l'architecture territoriale est à l'origine des travaux de votre commission, puisqu'il s'agissait, il y a deux ans, de répondre à la sollicitation du gouvernement qui souhaitait recevoir de notre assemblée des propositions de réforme se différenciant des dispositions prises par la loi du 16 décembre 2010 instituant le « conseiller territorial » appelé à siéger à la fois au conseil régional et au conseil général.

Dès sa mise place, le gouvernement actuel a voulu abroger cette innovation, et il a fait adopter par le Parlement la loi du 17 mai 2013 qui ne remet pas en cause l'organisation territoriale antérieure, même si elle lui a apporté des modifications qui ne sont pas neutres avec la division par deux du nombre de cantons, la fixation des nouvelles modalités d'élection des conseillers départementaux, et l'instauration de la parité obligatoire.

Il a également, il y a quelques mois, rendu publics les projets de loi s'inscrivant dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation et dont l'examen par le Parlement a été entamé. Notre collectivité territoriale est, là encore, invitée à faire connaître ses attentes.

Votre commission a consacré à cette question de nombreuses réunions de travail, procédé à de multiples auditions, reçu plusieurs contributions écrites émanant notamment des groupes politiques, et elle a bénéficié de l'assistance d'experts : dans un premier temps, l'inspecteur général José Colombani qui a dressé un état des lieux et fait des propositions détaillées ; plus récemment, le regretté professeur Guy Carcassonne qui, avec Mmes les professeures Benetti, Mastor et M. le professeur Capitant, a consacré à ce sujet une partie du rapport que lui avait demandé le président du conseil exécutif.

## **A. L'état actuel**

L'organisation territoriale de la Corse est marquée à la fois par le caractère hybride de ses fondements juridiques et par le grand émiettement des structures publiques locales.

Elle résulte en effet de l'application combinée des lois régissant le statut particulier de l'île et des lois générales de décentralisation. Les premières concernent essentiellement la collectivité territoriale de Corse. Elles ne touchent que de manière très marginale aux compétences des deux collectivités départementales. Les secondes s'appliquent presque intégralement aux départements et pleinement aux communes et structures intercommunales. Elles ne régissent la collectivité territoriale que si elles ne sont pas contraires aux dispositions dérogoires du statut particulier.

La prise en compte des spécificités de la Corse a ainsi conduit le législateur, au cours des trente dernières années, à introduire des modifications aux lois communes principalement au niveau « régional ». Il a donné à ce dernier une organisation et un fonctionnement très différents de ceux des autres régions métropolitaines, ainsi que des prérogatives très particulières et des compétences plus élargies dont il faut noter qu'elles ont été pour l'essentiel transférées de l'Etat. En revanche, il n'a jamais modifié ou adapté, sauf à la marge, les dispositions nationales régissant les niveaux départemental, communal et intercommunal, par exemple en opérant, au profit de la collectivité territoriale, des transferts de compétences et/ou de fiscalité locale. Il a toutefois mis en place une structure de coordination dont l'efficacité est limitée.

Par ailleurs, la Corse est la partie du territoire national la plus administrée par rapport à sa population permanente. Pour quelque 300.000 habitants, on compte une collectivité

territoriale ayant l'île pour ressort, deux départements, trois cent soixante communes, auxquels s'ajoutent un grand nombre de structures intercommunales, syndicats mixtes, établissements publics territoriaux et locaux, sans compter les neuf chambres consulaires.

Certes, la démocratie locale y est-elle, de ce fait, extrêmement vivante, ce qui constitue d'ailleurs une donnée constante de l'histoire de la société corse.

Cependant, ainsi que cela est généralement considéré, un tel empilement et un tel émiettement des structures publiques constituent une entrave à l'efficacité de l'action publique locale.

## **1. Les trois collectivités territoriales principales**

L'analyse croisée des compétences et des ressources de la collectivité territoriale de Corse et des deux collectivités départementales, à laquelle s'est livré l'inspecteur général José Colombani, révèle une situation complexe.

Leurs compétences - qu'elles soient déterminées par la loi ou exercées à leur initiative par les trois collectivités - se chevauchent ou s'entrecroisent dans de nombreux domaines. Cela est assez souvent dû au fait que les départements ne disposent pas toujours de moyens financiers suffisants, ce qui conduit la collectivité territoriale de Corse à intervenir.

Des interférences peuvent être constatées dans dix-huit domaines, sans compter les trois autres où l'exercice des compétences départementales pourrait être plus efficace s'il était coordonné en amont avec les politiques menées par la collectivité territoriale de Corse.

Une telle situation est génératrice de difficultés, sinon de dysfonctionnements :

- Elle rend plus difficile la définition et la mise en œuvre, dans l'ensemble de la Corse, de politiques publiques cohérentes et efficaces dans des domaines importants où les interventions des trois collectivités s'entrecroisent (par exemple en matière de foncier et logement, de revitalisation du monde rural, de sports et jeunesse, d'environnement, de traitement des déchets, d'assainissement, de réseau routier).
- Les financements croisés entraînent un alourdissement et un allongement des procédures.
- Il y a un défaut certain de lisibilité pour les tiers.
- L'harmonisation des politiques menées dans les mêmes domaines par les deux départements est plus ou moins effective, par exemple en matière d'action sociale.

L'analyse des ressources fiscales perçues par ces deux niveaux de collectivités révèle des distorsions évidentes avec les compétences que chacun d'eux exerce dans le cadre de la loi.

C'est ainsi que les départements perçoivent les taxes foncières, les droits départementaux sur les mutations à titre onéreux, les droits départementaux d'enregistrement pour la vente de terres agricoles, alors même que la collectivité territoriale de Corse mène des politiques qui valorisent fortement les biens fonciers, dégagant ainsi une « rente foncière » qu'elle ne récupère pas par la fiscalité.

De même la collectivité territoriale de Corse ne dispose d'aucun levier fiscal pour accroître l'efficacité de certaines de ses politiques, par exemple en matière de foncier, de logement, de développement économique.

En revanche, elle perçoit des ressources fiscales (telles que les droits sur les tabacs ou les produits pétroliers) qui sont très peu en rapport avec les politiques qu'elle mène, outre que leurs taux et tarifs sont décidés par l'Etat, qu'elles sont soumises à fluctuation, ou qu'elles portent sur des produits dont la consommation n'est pas recommandée.

Enfin, comme toutes les régions, elles reçoivent de l'Etat des dotations compensatoires de plus en plus nombreuses, qui évoluent peu ou sont gelées, alors que, par les politiques qu'elle mène, elle contribue à la création de richesses et donc à l'accroissement des recettes fiscales qui sont perçues par d'autres : les communes, les départements et surtout l'Etat.

## **2. L'organisation intercommunale et communale**

Le regroupement intercommunal apparaît en Corse comme une nécessité, dès lors que 80 % des communes comptent moins de 500 habitants et que bon nombre d'entre elles connaissent une situation financière critique.

Comme le note l'inspecteur général José Colombani, « *la construction volontaire de l'intercommunalité s'est toujours heurtée à des obstacles de tous ordres. On peut citer bien évidemment les effets d'un relief très cloisonné, isolant les vallées en autant de micro-régions et façonnant les comportements humains. Il y a aussi les pesanteurs sociologiques d'une île longtemps caractérisée par l'individualisme, la difficulté à travailler ensemble, ainsi qu'une certaine tendance à préférer à rester pauvres collectivement plutôt que de s'enrichir en coopérant. Cet état d'esprit, qui résulte de siècles de domination extérieure, de pauvreté et d'insécurité, s'estompe progressivement, mais il continue à imprégner les mentalités* ».

Pourtant, même si jusque à présent assez peu de communes sont apparues spontanément motivées pour travailler ensemble, des progrès ont été accomplis ces dernières années en matière de regroupement ou de coopération communale. Pour cela a été privilégiée une démarche de conviction et de recherche de l'adhésion, plutôt que de contrainte.

Telle n'a pas été la méthode employée par le précédent gouvernement.

La réforme engagée par la loi du 16 décembre 2010 a été sous-tendue par le principe, non critiquable, de la simplification et du renforcement de l'organisation intercommunale.

Mais les conditions de sa mise en application, du fait d'une trop grande rigidité et d'un calendrier trop resserré, ont généré une forte contestation des élus locaux, et ont abouti, dans un premier temps, à des résultats contrastés. On peut même se demander si une telle réforme n'a pas, sur ce point, mis quelque peu en cause le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

En Corse, les deux schémas départementaux de coopération intercommunale, établis « à marche forcée » sous la responsabilité des préfets de département, comportent quelques faiblesses, dès lors qu'ils ont prévu la constitution d'établissements publics recouvrant des territoires géographiques, un nombre de communes et des populations d'importance très inégale. Et lorsqu'au sein d'un même établissement ont été regroupées des

communes à la richesse très fortement inégale, on a pris le risque d'une sécession des communes les moins favorisées <sup>12</sup>.

Avant de les obliger à intégrer des structures stéréotypées, sans doute aurait-on gagné à convaincre les élus locaux de leur intérêt à s'unir pour réaliser des projets utiles, et à les y inciter par la mise en place de dispositifs de financement plus favorables relevant des collectivités de niveau supérieur et de l'Etat. De même, aurait-il fallu prendre en compte la problématique financière, en considération du coût de fonctionnement des structures à mettre en place, des ressources parfois très faibles de nombreuses petites communes, et de la nécessité de ne pas alourdir la charge fiscale pesant sur les foyers.

La mise en œuvre de cette réforme peut donc s'avérer assez difficile. Or il ne semble pas qu'une évolution soit envisagée, puisque le gouvernement n'entend pas modifier la loi du 16 décembre 2010, son objectif étant principalement d'améliorer la répartition et l'exercice des compétences.

La réforme imposée est donc en marche. Nous nous devons d'observer avec attention sa mise en œuvre, et nous pourrions notamment en faire un premier bilan dans le cadre de nos travaux d'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable qui intégrera la problématique de la territorialisation des politiques publiques à travers la mise en place de territoires de projet cohérents.

En tout état de cause, votre commission recommande en particulier qu'un objectif de convergence et d'harmonisation entre les territoires créés par les schémas départementaux et ceux qui seront issus du Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) soit fixé à moyen terme.

S'agissant enfin de l'organisation communale, il est vrai que la question de la fusion de petites communes revêt un caractère extrêmement sensible. Elle devra bien cependant être abordée un jour, en mettant en application les dispositions de la loi du 16 décembre 2010 relatives aux « communes nouvelles ».

A tout le moins, il pourrait être opportun d'encourager les petites communes à s'associer par convention, pour mutualiser leur gestion administrative et financière.

## **B. La problématique complexe d'une réforme**

Trois grandes questions se posent :

- ⇒ L'organisation actuelle doit-elle être maintenue sans modification ?
- ⇒ L'organisation actuelle doit-elle être simplement aménagée ?
- ⇒ Faut-il envisager la fusion des trois collectivités ?

Le poids de l'histoire et celui des mentalités, ainsi que des considérations purement politiques peuvent conduire à privilégier le maintien, sans modification aucune, de l'organisation actuelle avec trois collectivités de plein exercice. C'est là d'ailleurs ce qu'exprime une partie de l'opinion.

Cependant, même ceux qui sont partisans du statu quo reconnaissent que des améliorations sont nécessaires, ne serait-ce qu'en raison de la nécessité d'harmoniser et

---

<sup>12</sup> A cet égard, l'exemple de la communauté de communes de la Marana et du Golo est révélateur.



de rendre plus efficaces les politiques publiques. A cet égard, les dispositions de la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales relatives à la clarification des compétences méritent d'être analysées à la lumière des projets de loi présentés par le Gouvernement : nous le ferons plus loin.

Ces deux premières questions ont été examinées par votre commission. Elle a pris acte des analyses fournies par les experts, et notamment de celle du professeur Carcassonne qui écrit dans son rapport :

*« Le département est contesté en lui-même depuis de nombreuses années, alimentant la chronique de sa possible suppression, comme s'il devait nécessairement exister partout ou n'exister nulle part, alors qu'il serait sans doute plus judicieux de différencier selon les caractéristiques locales. S'agissant de celles-ci, les départements corses ne paraissent plus répondre à une nécessité clairement perceptible. Certes, la géographie de l'île fait que des lieux, somme toute assez proches à vol d'oiseau, sont néanmoins longs ou difficiles à rallier à pas humain, mais cela ne semble cependant plus suffire à justifier que deux séries de services distincts, départemental et régional, maillent le même territoire. »*

Après en avoir sereinement débattu, les membres de votre commission se sont déclarés, à une très large majorité, défavorables au maintien de l'organisation actuelle et même à son aménagement.

Faut-il envisager alors la fusion des trois collectivités ?

La création d'une collectivité unique est autorisée par la Constitution révisée en 2003, dans les conditions prévues à l'article 29 de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales. Au début de cette année, le professeur Carcassonne y voyait *« probablement un schéma d'avenir pour les – rares – régions qui, à la fois, sont très homogènes par leur géographie, leur histoire, leur culture, et font cependant coexister en leur sein plusieurs départements »*.

C'est là ce qui, en 2003, avait été envisagé pour la Corse par le gouvernement, avant que la consultation des électeurs ne fasse avorter le projet.

C'est aussi là ce qui était prévu pour l'Alsace, avant que les électeurs consultés ne se prononcent défavorablement le 7 avril dernier.

Votre commission s'est longuement penchée sur cette question. Elle s'est demandée si, dans cette hypothèse, la fusion devait être totale ou s'il convenait de la moduler en mettant en place une organisation déconcentrée.

Dans son rapport, l'inspecteur général José Colombani considère, à propos de la fusion totale, qu' *« une réforme aussi radicale se heurterait très certainement à de vives oppositions et raviverait de vieilles querelles. Elle ne serait sans doute pas aussi la mieux adaptée aux caractéristiques géographiques et sociologiques d'une île montagneuse, compartimentée en vallées, où le poids du milieu rural demeure important, où les habitants sont, pour la moitié d'entre eux, dispersés au sein de petites communautés et font preuve, depuis plusieurs siècles, d'un grand attachement à la proximité des lieux où se prennent les décisions qui les concernent »*.

Il juge ainsi préférable de *« s'orienter vers une réforme modulée, avec une organisation déconcentrée »*. S'il préconise la création d'une collectivité territoriale unique, il suggère que l'ensemble des élus territoriaux (élus lors d'un double scrutin qui combinerait l'élection à la proportionnelle et l'élection majoritaire) siègent à l'Assemblée de Corse (qui prendrait les grandes décisions et définirait les politiques publiques de la Collectivité) et

soient répartis au sein de trois formations sans personnalité juridique (les conseils territoriaux), chargées de mettre en œuvre (soit au niveau régional soit au niveau local) les délibérations-cadre de l'Assemblée. Cette organisation, moins compliquée qu'il n'y paraît, est en tout cas innovante et mérite d'être étudiée de manière plus approfondie.

Le professeur Guy Carcassonne a émis un avis quelque peu différent : *« les deux départements doivent-ils s'évanouir, toutes leurs attributions, leur personnel et leurs ressources étant en bloc transférés à la collectivité territoriale de Corse, ou faut-il les faire survivre sous une forme à déterminer, dans laquelle ils n'auraient plus le statut de collectivités territoriales ? Disons-le tout net, la première formule est plus rationnelle, et sans doute plus opérationnelle, que la seconde. Dans un nouvel ordonnancement juridique, l'effet de commencement joue un rôle déterminant en ce qu'il crée de nouvelles pratiques, bientôt de nouvelles habitudes, qui peuvent évoluer par la suite si nécessaire mais qui présentent l'avantage notable de rompre avec les pratiques et habitudes antérieures. À l'inverse, si, dès ce commencement, les structures anciennes survivent, même de manière atténuée, elles tendent à devenir rapidement autant de pesanteurs et à reproduire plus ou moins fidèlement les traits du régime antérieur, de préférence ses défauts ».*

Il considère donc que *« la concentration du pouvoir de décision au sein d'une collectivité unique, sans concurrence latente ou avérée, mettrait définitivement fin aux chevauchements et doubles-emplois qu'il s'agit justement d'exclure et donnerait à l'ensemble la clarté nécessaire à son efficacité ».* Cependant, la création d'une collectivité unique ne devrait pas, selon lui, conduire à la concentration en un seul lieu de *« tous ses personnels, tous ses services, tous ses moyens ».* Au contraire, *« chaque partie du territoire (devrait être) dotée d'une présence administrative conséquente ».*

A ce jour, les membres de votre commission penchent plutôt, dans leur majorité, pour une telle vision des choses qui privilégie une véritable simplification administrative, même si d'aucuns considèrent que la préservation d'un échelon de proximité, sous une forme nouvelle, serait nécessaire. Il est vrai que le résultat du référendum alsacien a constitué une véritable « douche froide » pour les partisans de la fusion totale.

Il n'est pas inutile, à ce stade de la réflexion, d'analyser ce qui avait été envisagé en 2003 pour la Corse, et, tout récemment, ce qui était prévu pour l'Alsace.

Le projet envisagé il y a dix ans pour la Corse prévoyait :

- que les trois collectivités territoriales fusionneraient en une collectivité unique administrée par l'Assemblée de Corse et le conseil exécutif ;
- que la collectivité unique serait divisée en deux subdivisions administratives dépourvues de la personnalité morale, chacune étant le ressort d'une assemblée délibérante (le conseil territorial de la Haute-Corse et le conseil territorial de la Corse-du-Sud) composée, d'une part, des membres de l'Assemblée de Corse élus dans leurs ressorts respectifs, et, d'autre part, de conseillers élus selon les mêmes modalités et appelés conseillers territoriaux de la Haute-Corse ou de la Corse-du-Sud ;
- que, si les membres de l'Assemblée de Corse siègeraient à la fois à l'Assemblée et dans les conseils territoriaux, les conseillers territoriaux de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud ne siègeraient pas à l'Assemblée de Corse ;
- que l'Assemblée de Corse arrêterait les politiques de la collectivité unique ; que la loi fixerait les compétences exclusives relevant de l'Assemblée de Corse,

et qu'elle réserverait aux deux conseils territoriaux la mise en œuvre de certaines compétences de proximité.

Le projet envisagé pour l'Alsace prévoyait :

- que les trois collectivités territoriales fusionneraient en une collectivité unique, la collectivité territoriale d'Alsace, administrée par l'Assemblée d'Alsace (siégeant à Strasbourg) et le conseil exécutif d'Alsace (siégeant à Colmar) ;
- que les conseillers d'Alsace seraient élus dans le cadre d'une seule circonscription électorale correspondant à l'ensemble de l'Alsace ; que le mode d'élection permettrait un juste équilibre entre la représentation des territoires et la représentation politique régionale ; que les conseillers seraient élus, pour partie dans le cadre de cantons au scrutin majoritaire, et pour partie à la représentation proportionnelle dans le cadre de la circonscription électorale régionale, avec deux sections départementales ;
- que l'Assemblée d'Alsace arrêterait les politiques de la nouvelle collectivité, assurerait leur planification et fixerait les règles de leur mise en œuvre ;
- que des *conférences départementales*, sans personnalité juridique, constituées des conseillers d'Alsace de chaque département et présidées par un vice-président du Conseil exécutif, permettraient de mener des travaux de concertation, d'évaluation et de proposition en direction du Conseil exécutif, veillant notamment à l'équité financière territoriale.
- que des *Conseils de territoires de vie*, organes de la collectivité sans personnalité juridique, composés des membres de l'Assemblée d'Alsace élus dans le ressort géographique du territoire et présidés par un vice-président du Conseil exécutif, participeraient à la mise en œuvre, pour partie, des politiques de la Collectivité territoriale déterminées par l'Assemblée d'Alsace, et constitueraient un outil de dialogue avec les territoires.

### **C. La poursuite et l'approfondissement de la démarche**

Les contributions reçues et les travaux de votre commission permettent maintenant que la réflexion soit approfondie dans le cadre d'une plus large concertation.

Il vous est ainsi proposé de mettre en place un comité stratégique ayant pour mission, dans un premier temps, de vérifier s'il est possible de s'accorder sur le principe d'une réforme, puis, dans un deuxième temps, de définir son contenu, ses modalités et son calendrier de mise en œuvre. Ce comité serait composé des parlementaires de la Corse, d'une représentation du conseil exécutif de Corse, avec son président, d'une délégation de l'Assemblée de Corse, avec son président, de la commission des compétences législatives et réglementaires, des délégations des conseils généraux de Haute-Corse et de Corse-du-Sud, avec leurs présidents, des maires des cinq principales villes de Corse et des présidents des associations de maires des deux départements.

D'ores et déjà, votre commission vous propose de décliner quelques principes de la réforme qui serait proposée à nos partenaires :

- ⇒ mettre en place une organisation institutionnelle claire, « lisible » et d'un fonctionnement simplifié ;
- ⇒ créer les conditions de la définition et de la mise en œuvre de politiques publiques à l'échelle de la Corse dans les grands domaines d'intervention qui touchent au développement économique, à la promotion et à la cohésion sociales, à l'aménagement équilibré du territoire, à la culture et à l'identité ;
- ⇒ mettre en synergie la totalité des compétences et des moyens tant financiers qu'humains dont disposent actuellement les deux départements et la collectivité territoriale ;
- ⇒ compléter l'éventail des compétences de la collectivité territoriale de Corse, notamment dans les domaines d'intervention où l'Etat a conservé certaines prérogatives <sup>13</sup> ;
- ⇒ harmoniser la fiscalité locale et l'adapter pour qu'elle contribue à l'efficacité des politiques mises en œuvre ;
- ⇒ créer les conditions de la mise en œuvre de politiques de solidarité, répondant au mieux aux besoins qui s'expriment localement, conformément au principe de subsidiarité qui a désormais valeur constitutionnelle ;
- ⇒ faire en sorte que les mécanismes de la représentation électorale répondent à la nécessité d'assurer à la fois le fonctionnement régulier des institutions, la prise en considération des différentes sensibilités politiques, et la prise en compte des intérêts de chacune des parties du territoire insulaire, tout en réduisant, autant que faire se peut, le nombre total d'élus ;
- ⇒ assurer un juste équilibre entre les pouvoirs délibérant et exécutif ;
- ⇒ faire en sorte que soit maintenue l'indispensable proximité entre la population et ses élus, et que soit préservée une implantation territorialement équilibrée des institutions ;
- ⇒ doter les élus territoriaux d'un statut tenant compte des responsabilités et charges qui sont les leurs.

Ces dix grands principes, dont la mise en application contribuerait à un meilleur exercice de la démocratie locale, sont énoncés dans le projet de délibération que votre commission vous propose d'adopter.

On ne saurait conclure ce chapitre sans évoquer **l'organisation territoriale de l'Etat** dont la Cour des comptes, dans son rapport du 11 juillet 2013, juge qu'elle doit évoluer en profondeur afin de répondre aux évolutions économiques et sociales, et de **permettre un meilleur exercice des missions régaliennes tout en s'affranchissant des enchevêtrements de compétences** entre l'État et les collectivités territoriales.

---

<sup>13</sup> Elles pourraient être élargies, dans certains domaines transférés à la collectivité territoriale de Corse et aux départements : par exemple en matière d'agriculture, d'environnement et de chasse, de gestion des eaux, d'éducation et de formation, de sport et jeunesse, d'équipements sportifs, de logement, de culture, de patrimoine, d'archéologie, de droit de préemption lors de la vente de biens culturels... à condition toutefois d'obtenir l'assurance formelle d'une totale compensation par l'Etat.

Elle pâtit en effet, selon la Cour, de défauts de cohérence : « *Le défaut de délimitation claire des interventions de l'État et de celles des collectivités territoriales dans des domaines de compétences partagées nuit à la lisibilité de l'organisation, provoque des doublons, une complexité de gestion et une dilution des responsabilités. Dans certains domaines, notamment pour des politiques majeures comme la politique de la ville, l'animation économique, l'emploi et la formation professionnelle, le nombre des services et opérateurs intervenant au nom de l'État a augmenté alors même que la présence des collectivités territoriales s'accroissait. L'efficacité de la mise en oeuvre des politiques publiques en souffre. (...) A côté du « millefeuilles » des collectivités territoriales existe une organisation de l'État d'une excessive complexité.*»

La Cour des comptes recommande donc de « *simplifier et adapter l'État territorial, de supprimer les doublons de compétences, au sein de l'État mais aussi avec les collectivités territoriales, et de réduire les domaines de compétences partagées.* »

On ne peut que souscrire à cette analyse et appuyer ces recommandations, tout en ajoutant qu'en Corse, une réforme générale de l'organisation territoriale, concernant tant l'État que les collectivités territoriales, ne pourrait recevoir l'adhésion de la population et être couronnée de succès que si elle garantit le nécessaire équilibre entre tous les territoires de l'île.

## **TROISIEME PARTIE**

### **L'AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE**

Quel que soit le sort d'un projet de réforme de l'organisation territoriale, il est apparu opportun à votre commission d'analyser l'état actuel de la gouvernance et de vous proposer de saisir le gouvernement d'un certain nombre de modifications législatives et réglementaires dont la mise en œuvre permettrait, dans l'immédiat, d'améliorer, d'une part, la coordination avec les deux départements, et, d'autre part, l'organisation et le fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse.

## **A. Une meilleure coordination entre les deux principaux niveaux de collectivités**

La coordination de l'action publique menée par la collectivité territoriale de Corse et les deux collectivités départementales pourrait, au bénéfice de quelques modulations, s'exercer dans les conditions prévues par le projet de loi présenté par le Gouvernement qui modifie les dispositions de la loi du 16 décembre 2010.

L'inspecteur général José Colombani s'est livré pour nous à une analyse croisée de ces deux textes.

Le projet gouvernemental pose en premier lieu un principe de libre coordination des interventions des collectivités : celles-ci doivent être en mesure, dans le respect du principe constitutionnel de libre administration, de disposer de marges de manœuvre suffisantes en termes d'organisation.

### Clause de compétence générale :

- La loi de 2010 a prévu sa suppression pour les régions et les départements, tout en précisant qu'ils peuvent respectivement, par une délibération motivée, se saisir de tout objet d'intérêt régional ou départemental pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique.
- Le projet gouvernemental prévoit de la rétablir, tout en précisant que ces collectivités peuvent statuer sur toutes questions d'intérêt public local sous réserve qu'elles ne soient pas dévolues par la loi à l'Etat ou à d'autres personnes publiques.
- Ce rétablissement est très souhaitable. Comme l'écrit le professeur Verpeaux, *« l'attribution de la compétence générale est la condition qui permet de donner aux collectivités la souplesse nécessaire à leur action et la part de liberté qui constitue le cœur même de la libre administration. (...) Elle permet à la collectivité (...) d'apparaître comme une collectivité humaine, dont la dimension politique ne peut être négligée. (...) Il est possible de rattacher l'attribution de la compétence générale à la reconnaissance constitutionnelle du principe de libre administration. Remettre l'une en cause serait porter atteinte à l'autre. »*

### Compétences exclusives et compétences partagées :

- La loi de 2010 a prévu l'attribution par la loi de compétences à titre exclusif à chacune des catégories de collectivités territoriales, ce qui interdit que deux collectivités puissent intervenir dans le même domaine. Toutefois, les compétences en matière de tourisme, de culture et de sport sont partagées entre les communes, les départements et les régions.
- Le projet gouvernemental prévoit d'abroger ces dispositions.
- Le principe à caractère absolu de la fixation par la loi de compétences exclusives, lié à celui de la spécialisation des interventions financières des régions et des départements, apparaît difficile à mettre en œuvre et il est souhaitable qu'il soit abrogé. Cette abrogation est toutefois tempérée par la désignation de collectivités chefs de file dans un certain nombre de domaines de compétences bien identifiés.

#### Désignation de collectivités chefs de file :

- La loi de décembre 2010 a fait l'impasse sur les dispositions prévues à ce sujet au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution.
- Le projet gouvernemental **prévoit que** chaque catégorie de collectivités territoriales soit désignée comme chef de file pour la mise en oeuvre de plusieurs compétences nécessitant l'intervention de collectivités territoriales relevant d'une autre catégorie. La région serait chef de file en matière de développement économique et d'organisation des transports. Le département serait chef de file en matière d'action sociale et de développement social, d'autonomie des personnes, de tourisme, d'aménagement numérique et de solidarité des territoires. Enfin, la commune serait chargée d'organiser les modalités de l'action commune des collectivités territoriales en matière d'amélioration de la qualité de l'air et de mobilité durable.
- Une telle disposition figure déjà dans le statut particulier de la collectivité territoriale de Corse en matière de culture : il est nécessaire de la maintenir, et souhaitable de l'élargir à d'autres domaines (tourisme, sport).

#### Délégations de compétences entre collectivités :

- La loi de 2010 a prévu la possibilité pour une collectivité territoriale de déléguer à une collectivité territoriale relevant d'une autre catégorie ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre une compétence dont elle est attributaire.
- Le projet gouvernemental prévoit le maintien de cette disposition, en la subordonnant à la passation d'un « pacte de gouvernance territoriale ».

#### Conférence territoriale de l'action publique :

- Le projet gouvernemental prévoit la création d'une telle structure qui sera "l'espace de discussion de référence au niveau local entre l'Etat et les différentes catégories de collectivités territoriales ainsi qu'entre ces dernières". La



conférence territoriale de l'action publique comprendrait deux formations spécialisées :

- a) une formation associant l'Etat et les collectivités territoriales, qui émet un avis sur les schémas régionaux ou départementaux régissant l'exercice des compétences des collectivités territoriales ; émet un avis sur les délégations de compétences entre collectivités de catégories différentes et lorsque l'Etat est concerné ; peut être consultée par la commission consultative sur l'évaluation des charges transférées par l'Etat ; débat de toute question relative à la coordination entre collectivités territoriales appartenant à des catégories différentes et entre des collectivités territoriales et l'Etat ; fournit au Haut conseil des territoires des analyses des politiques publiques locales.
  - b) une formation destinée à la concertation entre les collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, qui concourt à l'élaboration du pacte de gouvernance territoriale ; peut émettre un avis sur les schémas régionaux ou départementaux régissant l'exercice des compétences des collectivités territoriales.
- La Corse dispose déjà d'une telle instance de concertation, avec la conférence de coordination des collectivités territoriales instituée par la loi du 13 mars 1991. Son rôle est cependant insuffisamment précisé et, de ce fait, son action plus ou moins efficace. De ce point de vue, le projet du Gouvernement est bien préférable, notamment parce qu'il lie la création des conférences territoriales de l'action publique à l'élaboration d'un pacte de gouvernance territoriale.

#### Clarification des compétences :

- La loi de 2010 a prévu la possibilité pour une région et les départements qui la composent d'élaborer un « schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services », prévoyant des délégations croisées de compétences et l'organisation de leurs interventions financières en faveur de collectivités.
- Le projet gouvernemental prévoit que soit passé un « pacte de gouvernance territoriale » qui sera « l'instrument privilégié de la clarification des compétences » : il sera « constitué de schémas d'organisation sectoriels destinés à déterminer les niveaux et modalités d'intervention des acteurs locaux (délégations de compétences entre collectivités, création de services communs, coordination des interventions financières...) ». Chaque projet de schéma d'organisation fera l'objet d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique. Il s'imposera aux collectivités territoriales et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui l'auront approuvé.
- L'élaboration des schémas d'organisation est laissée à la libre décision des collectivités territoriales concernées. Cependant les dispositions très contraignantes prises parallèlement en matière de financements croisés rendent leur adoption indispensable.

#### Limitation des financements croisés :

- La loi de 2010 a prévu à cet égard plusieurs dispositions :
  - a) la spécialisation, hors du cadre de leurs compétences, des interventions financières des départements (qui ne peuvent contribuer qu'au financement des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les communes ou leurs groupements) et des régions (qui ne peuvent contribuer qu'au financement des opérations d'intérêt régional des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que des groupements d'intérêt public) ;
  - b) l'obligation de joindre à la délibération du département ou de la région attribuant une subvention d'investissement ou de fonctionnement à un projet décidé ou subventionné par une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales, un état récapitulatif de l'ensemble des subventions attribuées à ce même projet par les collectivités territoriales ;
  - c) l'interdiction, à défaut du schéma précité, de faire bénéficier, un projet d'un cumul de subventions d'investissement ou de fonctionnement accordées par un département et une région hors du cadre de leurs compétences, sauf s'il est porté par une commune de moins de 3.500 habitants ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de moins de 50.000 habitants. Cette disposition n'est pas applicable aux subventions de fonctionnement accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme ;
  - d) la fixation à 20 % de la part minimale d'autofinancement apportée par une collectivité à la réalisation d'un projet (10 % en Corse pour les projets des EPCI et de leurs communes membres en matière d'eau potable, assainissement, élimination des déchets, prévention des incendies, voirie communale) ;
  - e) la possibilité, à titre dérogatoire, pour les collectivités territoriales, de financer toute opération figurant dans les contrats de projet Etat-région et toute opération dont la maîtrise d'ouvrage relève de l'Etat ou d'un de ses établissements publics.
- Le projet gouvernemental maintient les dispositions relatives à la spécialisation des interventions financières des départements et des régions (a), à l'obligation de déclarer l'ensemble des subventions attribuées à un même projet par les collectivités territoriales (b), ainsi qu'à la dérogation relative au financement des opérations prévues aux contrats de projet Etat-région (e). Il maintient le principe de l'interdiction des financements croisés pour les opérations d'investissement ou de fonctionnement portées par les collectivités (c), en l'absence d'adoption d'un schéma d'organisation ou de non respect de ses orientations, tout en précisant les dispositions qui en découlent et en les adaptant au nouveau « pacte de gouvernance territoriale ». Toutefois, il abroge les dérogations prévues pour les projets portés par une commune de moins de 3 500 habitants ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de moins de 50 000 habitants, ainsi que pour les subventions de fonctionnement accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme. Enfin, il maintient la fixation du seuil de 20 %

d'autofinancement (d), et porte ce seuil à 30 % en l'absence de schéma d'organisation sectoriel approuvé par la collectivité maître d'ouvrage.

- L'ensemble de ces dispositions constitue une incitation extrêmement forte à l'élaboration, à l'adoption et au strict respect du « pacte de gouvernance territoriale » et des schémas qu'il comporte.

Votre commission considère que, dans l'immédiat, il serait très opportun que notre conférence de coordination des collectivités territoriales se saisisse de l'ensemble de ces questions, à l'initiative du président du conseil exécutif et en présence du préfet de Corse. Nous serions ainsi mieux en mesure de délibérer sur les éventuelles modifications que nous pourrions proposer au Premier ministre, avant que le Parlement n'entame l'examen du projet de loi.

## **B. L'organisation et le fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse**

### **1. L'état des lieux**

Votre commission a fait sienne l'essentiel de l'analyse effectuée par l'inspecteur général José Colombani.

Il y a plus de vingt ans qu'ont été déterminés, pour l'essentiel, l'organisation et le fonctionnement de la collectivité territoriale de Corse, s'agissant de ses principaux organes et des établissements publics sur lesquels elle exerce sa tutelle. Il est donc opportun d'en révéler les faiblesses ou même les lacunes, et éventuellement les dysfonctionnements.

#### ***a) L'applicabilité à la collectivité territoriale de Corse des lois et règlements relatifs aux régions***

L'article L.4421-1 du code général des collectivités territoriales énonce que *la collectivité territoriale de Corse « s'administre librement dans les conditions fixées par le présent titre ainsi que par les dispositions non contraires de la première partie, des livres Ier à III de la présente partie, et des lois n° 72-619 du 5 juillet 1972 portant création et organisation des régions et n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ».*

Il en résulte que, dans les matières qui relèvent du code général des collectivités territoriales :

- lorsque sont envisagées des dispositions législatives ou réglementaires de droit commun qui sont contraires à celles qui régissent la collectivité territoriale de Corse, elles ne s'appliqueront que si ces dernières sont expressément abrogées ou modifiées ;

- lorsque sont envisagées des dispositions législatives ou réglementaires de droit commun qui ne sont en rien contraires à celles qui régissent la collectivité territoriale de Corse, elles s'appliqueront de plein droit à elle.

C'est ainsi qu'à la suite d'un contentieux, le Conseil d'Etat, dans son arrêt n°330571 du 26 mai 2010 publié au recueil Lebon, a jugé que, même si le statut particulier ne le prévoit pas, la voix du président de l'Assemblée de Corse est prépondérante en cas d'égalité des suffrages lors d'un scrutin public, par application des dispositions relatives au fonctionnement des conseils régionaux.

Les dispositions de l'article L. 4421-1 précité permettent donc que des pans entiers de la législation et de la réglementation relatives à l'organisation administrative des régions puissent s'appliquer à la collectivité territoriale de Corse. Dans le cas contraire, celle-ci serait hors d'état de fonctionner.

Cependant, en codifiant l'article 2 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, devenu l'article L. 4421-1 du code général des collectivités territoriales, la loi n°96-142 du 21 février 1996 a remplacé la référence à la loi du 13 mai 1991 par la référence au titre du code général des collectivités territoriales relatif à la collectivité territoriale de Corse. Or, la loi du 13 mai 1991 a été également codifiée dans d'autres codes dont les dispositions non contraires doivent pourtant pouvoir s'appliquer.

C'est sans doute pour cette raison que le guide de légistique recommande que « *lorsqu'un projet de texte se réfère à la région, au conseil régional ou aux conseillers régionaux et s'applique à la Corse sans régime dérogatoire, il y a lieu de ne pas omettre la mention de la collectivité territoriale de Corse, de l'Assemblée de Corse ou des conseillers à l'Assemblée de Corse. De même, une compétence confiée au président d'une région devra être attribuée au président du conseil exécutif* ».

L'application de ces recommandations est en effet indispensable, s'agissant de textes autres que ceux qui sont intégrés au CGCT.

Il n'en reste pas moins que la lacune qui vient d'être évoquée doit être corrigée.

### ***b) L'organisation duale de la collectivité territoriale***

La Corse a été la toute première collectivité territoriale à être organisée de manière duale, avec la séparation des pouvoirs délibérant et exécutif. Devant une telle nouveauté juridique, le législateur semble avoir hésité à afficher trop clairement le passage d'un régime d'assemblée à un régime « semi-présidentiel ».

De fait, la loi du 13 mai 1991 comporte un certain nombre d'imprécisions qui ont nécessité des interprétations et ont même pu générer des difficultés internes.

Ainsi, la loi n'a pas clairement mis l'accent sur le fait que le président du conseil exécutif de Corse est l'équivalent d'un président de conseil régional et occupe une place prééminente au sein de l'institution.

Les titres mêmes des deux présidents participent à entretenir l'ambiguïté ou l'équivoque quant à leurs fonctions et responsabilités respectives. Celui de président du conseil exécutif n'est guère évocateur et n'apparaît pas d'emblée rattaché à l'institution, alors même que celui de président de l'Assemblée de Corse est très proche de celui de président de conseil régional.

L'ambiguïté ou l'équivoque sont renforcées par les conditions mêmes dans lesquelles se déroule la séance d'installation de l'Assemblée, avec l'élection du président de l'Assemblée de Corse qui intervient dès l'ouverture et revêt de ce fait une charge symbolique forte, tandis que l'élection du président et des membres du conseil exécutif intervient à la fin d'une longue séance, presque comme s'il s'agissait d'une formalité moins substantielle.

De surcroît, la représentation de la collectivité territoriale par le président du conseil exécutif de Corse n'est précisée par la loi qu'en matière de justice et dans tous les actes de la vie civile. Pour le reste, la loi est muette. Cela ne pose aucun problème pour les présidents de conseil régional qui sont à la fois président de l'assemblée délibérante et autorité exécutive, mais est très insuffisant pour le président du conseil exécutif de Corse.

Une autre des imprécisions de la loi du 13 mai 1991 concerne la procédure d'exécution du budget. Le législateur n'a pas prévu que ce soit l'Assemblée de Corse qui, en séance publique, puisse individualiser les crédits inscrits au budget par grandes masses. En revanche, il a introduit, aux articles 36 et 41 de la loi du 13 mai 1991, deux dispositions en miroir qui autorisent l'Assemblée de Corse à mandater le président du conseil exécutif pour prendre, par arrêté, des mesures d'application de ses délibérations, y compris celles d'ordre budgétaire. Ce point, qui a fait l'objet de longs et vifs débats au début de la mise en oeuvre de la loi de 1991, a dû être précisé, à l'époque, par le ministère de l'Intérieur qui a confirmé les pouvoirs de l'autorité exécutive. Il est vrai que, depuis, la législation nationale applicable à la Corse a évolué et mieux précisé les pouvoirs respectifs de l'assemblée délibérante et de l'exécutif<sup>14</sup>. Il est souhaitable que le statut de la collectivité territoriale de Corse comporte sur ce sujet une disposition claire et précise.

Toutes ces imprécisions n'ont pas été sans conséquences internes et externes :

- la recherche d'un équilibre entre les deux pouvoirs n'a guère été facile durant les premières années, le conseil exécutif s'étant trouvé dans l'obligation d'affirmer sa place et son rôle face à une Assemblée de Corse jusqu'alors omnipotente : cet équilibre est aujourd'hui mieux assuré, mais il demeure fragile, d'autant que, du fait de la configuration politique de l'Assemblée de Corse et d'un mode de scrutin particulier, l'exécutif peut ne pas être soutenu par une majorité absolue, comme tel est le cas depuis plusieurs mandatures ;
- les relations n'ont pas toujours été sereines entre le président du conseil exécutif et le président de l'Assemblée de Corse, celui-ci ayant pu mal vivre de voir son rôle minoré par rapport à ce qu'il était avant 1992 ;
- à l'extérieur de la collectivité territoriale, l'assimilation de la nouvelle organisation instituée en 1991 n'a guère été facile : les ministères, les administrations centrales et autres institutions ont eu, pendant longtemps, et ont encore, pour certaines, du mal à intégrer l'existence ou à identifier le rôle exact du conseil exécutif et de son président ; en Corse même, la confusion a longtemps régné, et elle n'est pas à ce jour totalement dissipée, une bonne partie de la population ne comprenant toujours pas très bien ce que sont les pouvoirs respectifs des organes délibérant et exécutif, et ayant tendance à considérer l'un ou l'autre comme étant prééminent.

---

<sup>14</sup> Il convient de préciser que la loi du 10 avril 2000 a prévu que les conventions comportant l'attribution d'une subvention pouvaient être directement signées par l'autorité exécutive en dessous d'un seuil fixé par l'assemblée délibérante d'une collectivité territoriale. Ce seuil a été fixé à 210 000 € par l'Assemblée de Corse.

En tout état de cause, comme l'écrit l'inspecteur général, « *il n'a jamais été et il ne sera jamais sain qu'une séparation par trop tranchée s'installe entre les deux pouvoirs. Ce sont, au contraire, un échange permanent et une constante collaboration entre toutes ses composantes qui seuls peuvent garantir l'unicité et l'efficacité de la collectivité territoriale* ».

### **c) L'Assemblée de Corse**

Au-delà des aspects qui viennent d'être évoqués, on peut noter également que :

- l'Assemblée de Corse ne peut déléguer à la commission permanente le traitement d'aucune des affaires relevant de sa compétence ;
- pour son fonctionnement et celui des services placés sous l'autorité fonctionnelle de son président, l'Assemblée de Corse ne dispose pas librement d'un budget particulier, même si, dans les faits, cela est le cas ;
- un groupe de conseillers ne peut déposer une proposition de délibération ;
- les élus territoriaux ne bénéficient pas d'un statut spécifique, alors que la charge qui leur incombe est lourde.

### **d) Le conseil exécutif de Corse**

On relèvera en particulier quatre points, dont les deux derniers constituent des lacunes de la loi du 13 mai 1991, qui n'ont pas été corrigées par la loi du 22 janvier 2002, alors que celle-ci accroissait notablement les pouvoirs et les compétences de la collectivité territoriale de Corse et, par voie de conséquence, du président et des membres conseil exécutif.

- Notre assemblée s'est déjà penchée sur la question que pose la disposition de la loi du 13 mai 1991 prévoyant qu'en cas de démission ou lorsque le président du conseil exécutif de Corse perd ses fonctions pour quelque cause que ce soit, les membres du conseil exécutif doivent quitter l'institution. Une adaptation du code électoral et du code général des collectivités territoriales a été proposée au Premier ministre, qui prévoit un mécanisme de remplacement temporaire inspiré de celui mis en place pour les parlementaires devenant membres du gouvernement où perdant cette qualité. Même si aucune réponse n'a été apportée officiellement à cette proposition, on sait que, si le principe même du remplacement temporaire pouvait être admis, le retour à l'Assemblée de Corse de conseillers exécutifs à titre individuel pose problème, dès lors que le conseil exécutif est élu collégialement par l'Assemblée de Corse. Cette difficulté pourrait très vraisemblablement être levée si la loi prévoyait que le président du conseil exécutif de Corse élu par l'Assemblée de Corse désignait lui-même les membres du conseil exécutif parmi les élus territoriaux.
- La notion de « délibérations » du conseil exécutif est ambiguë. Elle ne figure dans la loi que s'agissant des actes publiables. Sinon, la loi n'évoque que des « *arrêts du président du conseil exécutif délibérés en conseil exécutif* ». Ainsi, l'exécution du

budget, faisant actuellement l'objet de « délibérations du conseil exécutif », devrait plutôt faire l'objet d'arrêtés du président du conseil exécutif délibérés en conseil exécutif, en vertu de la délégation qui ne peut être donnée qu'à lui seul par l'Assemblée de Corse.

- La loi ne prévoit pas que les conseillers exécutifs puissent être désignés pour siéger dans certains des organismes extérieurs où la collectivité territoriale doit être représentée, par dérogation au droit commun lorsque celui ci prévoit expressément que l'Assemblée de Corse procède aux désignations « *en son sein* » ;
- La loi n'a prévu aucune disposition spécifique permettant d'attribuer aux conseillers exécutifs une indemnité mieux en rapport avec la lourdeur de leur tâche. Cette lacune a en outre introduit une distorsion entre la situation des conseillers présidant un établissement public territorial, qui reçoivent à ce titre une indemnité supplémentaire, et celle des conseillers qui ne président pas un office ou une agence.

#### ***e) Le conseil économique, social et culturel de Corse***

Depuis sa création par la loi du 13 mai 1991 <sup>15</sup>, le Conseil économique, social et culturel de Corse s'est, au fil des ans, quelque peu étiolé et isolé. Il fonctionne certes, mais en vase clos. La valeur ajoutée que ses travaux doivent apporter s'est de ce fait amoindrie.

Une telle situation doit être corrigée, car cette instance consultative a été instituée pour faire entendre la voix des représentants de la société civile, qu'ils émanent du monde économique, social ou culturel et qu'ils soient chefs d'entreprise ou d'exploitation, salariés ou membres du secteur associatif.

#### ***f) Les établissements publics de la collectivité territoriale***

Votre commission a pris connaissance avec intérêt des analyses et des préconisations faites dans son rapport par l'inspecteur général José Colombani.

Elle n'a pas souhaité que cette question importante et sensible soit évoquée dans le cadre du débat de ce jour. Aussi bien, une éventuelle réforme ne dépend pas de la loi, puisque notre collectivité territoriale dispose, depuis 2002, de toute latitude pour la mener à bien.

Néanmoins, il faudra bien, un jour prochain, mettre cette affaire à l'ordre du jour de nos travaux, en étroite concertation avec le président du conseil exécutif, surtout dans la perspective d'une réforme de l'organisation territoriale.

---

<sup>15</sup> De 1982 à 1992, ont fonctionné deux conseils consultatifs : le conseil économique et social, et le conseil de la culture, de l'éducation et du cadre de vie.

## **2. Les modifications qui pourraient être apportées au statut**

Elles découlent du constat qui vient d'être fait.

### ***a) Une identification plus précise des textes applicables à la collectivité territoriale de Corse***

Ainsi que cela a été évoqué, une loi devrait mieux fixer les conditions dans lesquelles l'ensemble des lois et règlements relatifs aux régions s'appliquent à la collectivité territoriale de Corse lorsqu'ils ne sont pas contraires aux dispositions particulières qui la régissent.

### ***b) Une meilleure organisation de la collectivité territoriale de Corse***

Une modification législative devrait permettre de mieux formaliser l'organisation duale de la collectivité territoriale de Corse, en levant les ambiguïtés du statut et en comblant ses lacunes, tout en confortant l'équilibre et la stabilité de l'institution.

#### **➤ Clarifier la place, le rôle et le fonctionnement de l'organe exécutif**

- Le président du conseil exécutif prendrait le titre de « président de la collectivité territoriale de Corse ».

Lors de son installation, l'Assemblée de Corse procéderait, dès l'ouverture de la séance, à l'élection du président de la collectivité territoriale de Corse et des membres du conseil exécutif, selon les modalités actuellement en vigueur. Avant le scrutin, chaque candidat présenterait son programme d'action. Le président et les conseillers exécutifs élus seraient officiellement installés dans leurs fonctions à la fin de la séance.

Elu pour six ans, le président de la collectivité territoriale de Corse serait remplacé temporairement au sein de l'Assemblée de Corse par le suivant de la liste sur laquelle il figurait.

Il représenterait la collectivité territoriale, et disposerait des mêmes pouvoirs et prérogatives qu'un président de conseil régional, outre ceux qui lui sont attribués par le statut particulier.

Dans les matières fixées par loi, et lorsqu'il est chargé par l'Assemblée de Corse de procéder à l'exécution de ses délibérations, il prendrait des arrêtés délibérés en conseil exécutif.

Tous les douze mois, préalablement au débat d'orientations budgétaires, il rendrait compte de son action et de sa gestion à l'Assemblée de Corse.

Au cas où il serait mis fin aux fonctions du président de la collectivité territoriale de Corse, pour quelque cause que ce soit, celui-ci pourrait retrouver son siège au sein de l'assemblée délibérante. De ce fait, le conseiller de Corse, issu de la même liste, et qui serait le dernier arrivé au sein de l'Assemblée de Corse, perdrait aussitôt son mandat et redeviendrait le premier éligible de sa liste.



- Le conseil exécutif prendrait la dénomination de « conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse » qui est plus précise.

Il comprendrait huit membres et serait présidé par le président de la collectivité territoriale de Corse.

Elus pour six ans en même temps que le président de la collectivité territoriale de Corse, les conseillers exécutifs seraient remplacés temporairement au sein de l'Assemblée de Corse par les suivants des listes sur lesquelles ils figuraient.

Lorsque, pour quelque cause que ce soit, il serait mis fin aux fonctions d'un ou de plusieurs membres du conseil exécutif, ils ne pourraient retrouver leur siège au sein de l'Assemblée de Corse. Ils seraient remplacés selon les modalités actuellement en vigueur.

Au cas où il serait mis fin aux fonctions du président de la collectivité territoriale de Corse, pour quelque cause que ce soit, les conseillers exécutifs perdraient leurs fonctions et retrouveraient leur siège au sein de l'assemblée délibérante. De ce fait, les membres de l'Assemblée de Corse, issus des mêmes listes, et qui seraient les derniers arrivés au sein de l'Assemblée, perdraient aussitôt leurs mandats et redeviendraient les premiers éligibles de leurs listes.

Le président de la collectivité territoriale de Corse pourrait désigner, parmi les membres du conseil exécutif, un premier conseiller exécutif, chargé de le suppléer en cas d'absence ou d'empêchement <sup>16</sup>.

Le conseil exécutif délibérerait sur les projets d'arrêtés pris par le président de la collectivité territoriale de Corse dans des matières et les circonstances mentionnées ci dessus. Ces délibérations seraient publiées au recueil des actes administratifs. Ses débats portant sur d'autres matières feraient l'objet d'un relevé de conclusions non publiable.

### ➤ **Améliorer le fonctionnement de l'Assemblée de Corse**

Lors de son installation, l'Assemblée de Corse procéderait, dès l'ouverture de la séance, à l'élection du président de la collectivité territoriale de Corse, dans les conditions évoquées plus haut.

Elle élirait par la suite son président, ses vice-présidents et la commission permanente.

Le président de l'Assemblée de Corse et la conférence des présidents, comprenant les vice-présidents, les présidents de groupe et les présidents de commission, organiseraient les travaux de l'Assemblée.

Dans les limites fixées par la loi, l'Assemblée de Corse déterminerait les affaires relevant de sa compétence dont le traitement pourrait être délégué à la commission permanente. Le président de la collectivité territoriale de Corse, accompagné éventuellement d'un ou de plusieurs conseillers exécutifs, assisterait de droit aux travaux de la commission permanente.

La procédure en vigueur de la motion de défiance serait maintenue.

Tout groupe de conseillers de Corse et toute commission devraient pouvoir déposer une proposition de délibération. Après consultation du président de la collectivité territoriale

---

<sup>16</sup> C'est actuellement le second de la liste élue qui peut assurer cette fonction.

de Corse, la commission permanente déciderait de son inscription à l'ordre du jour d'une prochaine session ou séance.

Sur proposition du président de la collectivité territoriale de Corse, l'Assemblée de Corse déterminerait les conditions de désignation des représentants de la collectivité territoriale au sein des structures diverses où celle-ci dispose de sièges. Ces représentants pourraient être, selon le cas, des conseillers à l'Assemblée de Corse ou des conseillers exécutifs.

Pour son fonctionnement et celui des services placés sous l'autorité fonctionnelle de son président, l'Assemblée de Corse disposerait d'un budget particulier. Le président de l'Assemblée de Corse en serait l'ordonnateur des dépenses.

➤ **Améliorer l'organisation, le fonctionnement et le rôle du conseil économique, social et culturel**

L'organisation, le fonctionnement, le rôle du conseil économique, social et culturel de Corse, ainsi que ses relations avec les organes délibérant et exécutif devraient être améliorés par la loi et ses décrets d'application.

Sa dénomination serait complétée par le mot « environnemental ».

Les modalités de désignation de ses membres seraient arrêtées par une délibération de l'Assemblée de Corse, sur proposition du président de la collectivité territoriale de Corse, et en appliquant le principe de parité hommes/femmes.

Il serait organisé en six sections correspondant aux domaines de compétence suivants : transports ; développement durable, environnement, aménagement de l'espace et énergies ; développement rural, agricole, sylvicole et de la mer ; développement de l'économie et du tourisme ; promotion et cohésion sociales ; culture, patrimoine et identité.

Sur saisine du président de la collectivité territoriale de Corse, il rendrait, en assemblée générale, un avis sur : les orientations budgétaires, le projet de budget primitif et les documents le modifiant, ainsi que le compte administratif ; le projet de PADDUC ; les projets de contrats de programmation passés avec l'Etat ou la communauté européenne ; les projets de délibération définissant les politiques publiques de la collectivité territoriale, ou portant plan ou schéma territorial, dans les domaines de compétence ci-dessus mentionnés.

Pour les affaires autres que celles dont l'assemblée générale est saisie, le président du conseil économique, social, culturel et environnemental de Corse et le bureau décideraient des avis devant être rendus en séance plénière et de ceux devant l'être en section, afin de donner de la souplesse au fonctionnement de l'institution.

Le président du conseil consultatif assisterait de droit aux séances de l'Assemblée de Corse. Il présenterait les avis rendus par le conseil en assemblée générale. Il présenterait également les études et rapports particuliers demandés au conseil. Il pourrait enfin rapporter l'avis du conseil sur la situation économique et sociale de la Corse, avant le débat d'orientations budgétaires.

Le président de la collectivité territoriale de Corse présenterait chaque année au conseil économique, social, culturel et environnemental de Corse le bilan de l'action de la collectivité territoriale. Sa déclaration serait suivie d'un débat.

Le président de l'Assemblée de Corse solliciterait l'avis du conseil économique, social, culturel et environnemental de Corse sur toute proposition de délibération déposée par un groupe de conseillers de Corse ou par une commission, lorsqu'elle touche aux domaines de compétence mentionnés ci dessus.

Sur proposition du président de la collectivité territoriale de Corse, l'Assemblée de Corse arrêterait, lors de l'adoption du budget primitif, le programme des études ou rapports demandés au conseil consultatif.

## LA PAROLE AU PEUPLE

La révision constitutionnelle intervenue en 2003 a généralisé le principe démocratique de la consultation des électeurs d'une collectivité territoriale dans le ressort de laquelle des réformes spécifiques, qui ont donné lieu à des projets de délibération, sont envisagées.

Donner la parole au peuple constitue une étape essentielle qui permet de savoir s'il adhère aux modifications institutionnelles que le législateur pourrait apporter à l'organisation, aux compétences et aux moyens des structures et des organes politiques et administratifs qui, au niveau territorial, sont désormais en charge de l'essentiel du développement économique, social et culturel, de l'aménagement du territoire, des transports et de la gestion de l'environnement.

Autorisée par la loi fondamentale, une telle consultation démocratique serait naturelle en Corse pour permettre au peuple d'approuver, ou de rejeter, les évolutions proposées. Au demeurant, la plupart des personnalités que votre commission a auditionnées en ont, comme les membres de la commission eux-mêmes, exprimé la nécessité ; et aucune des personnes entendues n'a fait d'objection sur le principe d'un référendum de cette nature.

Cette exigence, évidente au regard d'une précédente consultation organisée en 2003, nous paraît plus forte encore dans la situation que connaît actuellement notre île.

Il faudra donc donner la parole au peuple.

Selon quelles modalités et sur quel sujet précis ?

Cette problématique est complexe tant d'un point de vue juridique qu'au plan politique. Aussi est-il apparu opportun de consulter M. David Capitant, professeur de droit public à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, qui a rendu les éléments d'analyse suivants.

### **L'objet du référendum local**

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a introduit la possibilité pour les collectivités territoriales d'organiser des référendums locaux. Le second alinéa de l'article 72-1 de la Constitution énonce en effet que « *dans les conditions prévues par la loi organique, les projets de délibération ou d'acte relevant de la compétence d'une collectivité territoriale peuvent, à son initiative, être soumis, par la voie du référendum, à la décision des électeurs de cette collectivité* ». Il résulte de ces dispositions que les collectivités ne peuvent soumettre à leurs électeurs que les seuls projets de délibération relevant de leurs compétences propres.

Cependant, l'article L.4422-16 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *l'Assemblée de Corse peut présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives (ou réglementaires) 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* ».

Il en résulte que, même si les évolutions institutionnelles de la Corse ne sont pas de la seule compétence de la collectivité territoriale de Corse, celle-ci peut soumettre au référendum local, un projet de délibération formulant une proposition tendant à modifier les dispositions législatives ou réglementaires relatives à son cadre institutionnel ou concernant son développement économique, social et culturel.

Le professeur Capitant donne à cet égard l'exemple de la question de la fiscalité applicable aux mutations par décès comportant des biens et droits immobiliers situés en Corse : le projet de délibération soumis au référendum local pourrait viser une proposition de modification du code général des impôts tendant à transférer à la collectivité territoriale de Corse la compétence en matière de fixation de l'assiette et du taux de cet impôt dans le cadre de l'art. 72-2 de la Constitution.

Cependant, certaines évolutions institutionnelles susceptibles d'être envisagées pour la Corse pourraient impliquer une modification de la Constitution elle-même.

A cet égard, il pourrait être considéré que les lois constitutionnelles constituent une catégorie particulière de lois, et sont ainsi directement couvertes par l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales.

Si toutefois une conception restrictive de la notion de « loi » était retenue, qui exclurait les lois constitutionnelles, rien ne semblerait empêcher la Collectivité territoriale de Corse de présenter des propositions de modification ou d'adaptation de dispositions législatives ou réglementaires dont l'adoption impliquerait une évolution constitutionnelle préalable.

Ainsi, le professeur Capitant considère que, s'agissant de la question foncière, le projet de délibération soumis au référendum local pourrait proposer une évolution des dispositions du code de l'urbanisme relatives au droit de préemption afin de mettre en place un régime spécifique en cas de transfert d'un bien immobilier à un non-résident. Le rapport ferait alors apparaître la nécessité de procéder à une révision constitutionnelle pour permettre l'adoption d'une telle disposition.

### **Les conditions de mise en œuvre du référendum local**

Les conditions de mise en œuvre du référendum local sont fixées par les dispositions des articles LO. 1112-1 et s. du code général des collectivités territoriales et par les dispositions du règlement d'application codifié aux articles. R. 112-1 et s. du même code, l'art R.112-1 spécifiant que les dispositions applicables à la région doivent être utilisées pour leur application en Corse.

L'initiative du référendum local appartient ainsi à l'Assemblée de Corse qui peut être saisie par son exécutif ou par ses membres dans les conditions habituelles, édictées par la loi.

La délibération décidant l'organisation du référendum local est alors soumise au contrôle de légalité du préfet, celui-ci la transmettant aux maires qui seront chargés d'organiser le scrutin. Le coût de l'organisation du référendum sera supporté par la collectivité territoriale de Corse selon un barème fixé par le décret n° 2004-194 du 24 février 2004.

Il est interdit d'organiser un référendum local dans les six mois précédant le renouvellement des assemblées délibérantes ainsi que pendant les campagnes électorales. En outre, il n'est possible d'organiser qu'un référendum local par an.

Le dossier d'information sur l'objet du référendum doit être mis à disposition des électeurs quinze jours au moins avant la date du scrutin. Le dossier doit être accessible à l'hôtel de la collectivité territoriale de Corse et dans les mairies des communes, chefs-lieux de cantons.

Ce dossier d'information doit comporter bien évidemment la question posée, mais également le projet de délibération soumis à approbation, un rapport explicatif exposant les motifs et la portée du projet, les divers documents, notes ou avis requis ainsi que, le cas échéant, les caractéristiques techniques et financières de la réalisation du référendum.

La délibération soumise au référendum sera adoptée si le OUI réunit la moitié des suffrages exprimés, et si la moitié au moins des électeurs inscrits a pris part au vote.

La délibération adoptée devra être publiée et soumise au contrôle de légalité. En l'occurrence, elle devra par la suite être adressée au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse, selon la procédure prévue à l'art. L. 4422-16 du CGCT. Conformément à l'art. L. 4422-17, elle devrait être publiée au Journal officiel de la République française.

### **L'objet d'un référendum local en Corse**

Il résulte de l'analyse du professeur Capitant qu'il conviendrait de formaliser de manière très stricte les textes soumis à référendum, afin d'éviter un recours pour cause d'illégalité.

Le rapport explicatif exposerait les motifs et la portée du projet global. Il préciserait quelles sont les dispositions législatives ou réglementaires impliquant une évolution constitutionnelle préalable, en indiquant les raisons, le contenu et les conséquences de cette évolution.

Le projet de délibération détaillerait les modifications que l'on souhaite apporter aux lois et règlements en vigueur, sans aborder les questions constitutionnelles évoquées dans le rapport explicatif.

## ELEMENTS DE CONCLUSION

Face à la situation de leur île, les Corses et leurs représentants sont appelés à la responsabilité.

C'est une exigence morale dont ils se sont efforcés, tout au long de leur histoire, de se montrer dignes.

Aujourd'hui, ils en appellent aussi à la responsabilité de l'État, qui n'a pas toujours su prévenir ou guérir les maux dont souffre la Corse.

L'indispensable redressement de la Corse passe par cette responsabilité partagée et réciproque.

Les remèdes à mettre en œuvre sont multiples. Ils relèvent de la justice et de la sécurité. Ils relèvent de l'équité et de la solidarité. Ils relèvent d'un soutien financier approprié. Mais cet ensemble nécessaire ne sera pas suffisant. Ils passent aussi par une meilleure organisation institutionnelle, plus démocratique, plus rationnelle, plus efficace, moins coûteuse ; et une collectivité territoriale de Corse dotée de pouvoirs réels d'adaptation des normes, indispensables dans un espace insulaire comme le nôtre, et que seule une mention dans la Constitution peut lui garantir.

Qu'on ne s'y trompe pas, les solutions à imaginer et à mettre en œuvre dans le temps ne pourront durablement porter leurs fruits que dans la prise en compte des réalités particulières de la Corse, politiques, économiques, sociales et culturelles, celles qui peuvent l'enrichir, comme celles qui la contraignent.

Les femmes et les hommes qui peuplent cette île ont droit à une vraie reconnaissance et à une juste prise en considération de ces contraintes et des inégalités qu'elles génèrent. Ces hommes et ces femmes ne peuvent continuer à subir les effets de l'insularité, de l'éloignement, d'une mutation trop brutale et de trop fortes pressions internes et externes sans que les pouvoirs publics ne s'en préoccupent plus qu'ils ne l'ont fait jusqu'à ce jour, partagent le constat des élus de la Corse et ouvrent le débat sur les solutions qu'ils proposent.

Ce sera l'honneur de la République.

C'est aussi notre devoir et notre honneur de le lui demander, conscients d'agir dans l'intérêt du peuple qui nous a élus.