

ASSEMBLEE DE CORSE

DELIBERATION N° 14/042 AC DE L'ASSEMBLEE DE CORSE PORTANT SUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE FONCIER

SEANCE DU 24 AVRIL 2014

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

ETAIENT PRESENTS : Mmes et MM.

ANGELINI Jean-Christophe, BARTOLI Marie-France, BASTELICA Etienne, BENEDETTI Paul-Félix, BIANCUCCI Jean, BUCCHINI Dominique, CASTELLANI Michel, CASTELLANI Pascaline, CHAUBON Pierre, COLONNA Christine, DONSIMONI-CALENDINI Simone, FEDERICI Balthazar, FEDI Marie-Jeanne, FERRI-PISANI Rosy, FRANCESCHI Valérie, GIACOMETTI Josepha, GIOVANNINI Fabienne, GRIMALDI Stéphanie, LACAVE Mattea, LUCCIONI Jean-Baptiste, LUCIANI Xavier, MARTELLI Benoîte, MOSCONI François, NATALI Anne-Marie, NICOLAI Marc-Antoine, NIELLINI Annonciade, NIVAGGIONI Nadine, ORSINI Antoine, POLI Jean-Marie, de ROCCA SERRA Camille, RUGGERI Nathalie, SANTONI-BRUNELLI Marie-Antoinette, SIMEONI Gilles, SIMONPIETRI Agnès, SINDALI Antoine, STEFANI Michel, TALAMONI Jean-Guy, TATTI François, VALENTINI Marie-Hélène, VANNI Hyacinthe

ETAIENT ABSENTS ET AVAIENT DONNE POUVOIR :

Mme BEDU-PASQUALAGGI Diane à Mme FRANCESCHI Valérie
Mme BIANCARELLI Viviane à M. STEFANI Michel
Mme CASALTA Laetitia à M. MOSCONI François
M. CASTELLI Yannick à M. FEDERICI Balthazar
M. FRANCISCI Marcel à Mme RUGGERI Nathalie
Mme HOUEMER Marie-Paule à Mme CASTELLANI Pascaline
M. ORSUCCI Jean-Charles à M. CHAUBON Pierre
M. PANUNZI Jean-Jacques à M. de ROCCA SERRA Camille
Mme RISTERUCCI Josette à M. BUCCHINI Dominique
M. SANTINI Ange à Mme GRIMALDI Stéphanie
M. SUZZONI Etienne à M. SINDALI Antoine.

L'ASSEMBLEE DE CORSE

- VU** l'article 345 du traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne du 25 mars 1957 qui dispose que « les traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les états membres »,
- VU** le Code Général des Collectivités Territoriales, Titre II, Livre IV, IV^{ème} partie,

- VU** la loi n° 2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse,
- VU** la délibération n° 11/160 AC de l'Assemblée de Corse du 30 juin 2011 portant engagement territorial pour une politique foncière et du logement,
- VU** la délibération n° 12/132 AC de l'Assemblée de Corse du 26 juillet 2012 portant définition d'un modèle de développement pour la Corse arrêtant les grandes orientations et la stratégie d'élaboration du PADDUC,
- VU** la délibération n° 13/203 AC de l'Assemblée de Corse du 27 septembre 2013 portant diverses décisions et propositions de modification constitutionnelles, législatives et réglementaires concernant les institutions particulières applicables à la Corse,
- VU** la délibération n° 14/011 AC de l'Assemblée de Corse du 31 janvier 2014 portant adoption du rapport relatif au projet d'aménagement et de développement durable,
- VU** les rapports d'expertise rendus par les professeurs CARCASSONNE et CASTAGNEDE, et par les cabinets ALGOE et CASTELNAU,
- SUR** rapport du Président du Conseil Exécutif de Corse,
- SUR** rapport de la Commission du Développement Economique, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement,
- APRES** avis de la Commission des Compétences Législatives et Réglementaires,

CONSIDERANT que la Corse est confrontée durablement à une situation particulièrement préoccupante dans les domaines du foncier et de l'immobilier, caractérisée, ainsi que le montre le rapport du Président du Conseil Exécutif de Corse susvisé, par :

- l'augmentation importante des prix du foncier bâti et non bâti, tant en milieu urbain qu'en milieu rural ;
- le développement d'un marché spéculatif ;
- la forte demande extérieure tant en logements qu'en foncier constructible, soutenue par des capacités financières moyennes plus élevées que celles de la population locale ;
- la forte progression du nombre de résidences secondaires acquises par des particuliers non-résidents ;
- l'insuffisance de logements permanents rendue plus aiguë de ce fait ;
- les difficultés que rencontre, dans un tel contexte, la population résidente pour accéder à un logement principal ;
- une concurrence foncière défavorable à l'activité agricole ;
- un sentiment de dépossession de la population au regard de cet état de fait.

CONSIDERANT que l'adoption d'une mesure politique permettant de ramener les prix du foncier à un niveau raisonnable d'une part, favoriserait la pérennité du Peuple Corse sur sa terre et participerait ainsi d'un retour à l'apaisement sur le plan

politique, et d'autre part, réduirait les dérives en matière de banditisme lié à la spéculation immobilière.

CONSIDERANT que, pour apporter une solution à cette situation aux conséquences dommageables, les moyens dont dispose ou va disposer la Collectivité Territoriale de Corse dans le cadre du droit commun, à savoir :

- ceux qu'elle a défini dans la délibération n° 11/160 AC du 30 juin 2011 portant engagement territorial pour une politique foncière et du logement.
- ceux que lui donnerait le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ;
- ceux dont dispose l'agence d'aménagement durable, de planification et d'urbanisme de la Corse ;
- ceux dont va disposer le futur office foncier de Corse dont la création est autorisée par la loi *pour l'accès au logement et un urbanisme rénové* adoptée par le Parlement le 20 février 2014 ;

apparaissent insuffisants et ne permettront pas une pleine maîtrise du patrimoine foncier.

CONSIDERANT qu'il est en conséquence nécessaire de définir un nouveau cadre normatif permettant de préserver, dans ce domaine, les intérêts de la Corse, et ceux de la population résidente s'agissant de l'accès à la propriété foncière,

CONSIDERANT que cette demande doit être traitée dans le cadre des discussions engagées avec le Gouvernement et qui portent notamment sur l'introduction d'une mention de la Corse dans la Constitution,

CONSIDERANT que cette question doit être approfondie, en particulier au regard des grands principes de la Constitution et du droit européen,

APRES EN AVOIR DELIBERE

ARTICLE PREMIER :

PREND ACTE du rapport du Président du Conseil Exécutif de Corse, tel qu'il figure en annexe de la présente délibération.

ARTICLE 2 :

REAFFIRME solennellement que le lien unissant les Corses à leur terre, du fait notamment de l'insularité et d'une histoire singulière, est un élément constitutif de l'identité collective du Peuple Corse.

ARTICLE 3 :

APPELLE solennellement l'attention des plus hautes autorités de l'Etat sur le caractère préoccupant de la situation de la Corse particulièrement dans les domaines du foncier et de l'immobilier, telle que rappelée ci-dessus, ainsi que sur les conséquences dommageables qui en résultent pour les intérêts de la population résidente et, d'une manière générale, pour la cohésion sociale, le développement du territoire et l'identité de l'île.

ARTICLE 4 :

REAFFIRME sa volonté d'utiliser pleinement, pour le traitement de certains des aspects de cette situation, la philosophie et les moyens qu'autorisera le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, dont le caractère opposable et la valeur analogue à celle des anciennes directives territoriales d'aménagement ont été définis par la loi susvisée.

ARTICLE 5 :

DECIDE de mettre en place dans les plus brefs délais et de doter des moyens nécessaires à son fonctionnement l'office foncier de Corse, en mettant son action en synergie avec celle de l'agence d'aménagement et d'urbanisme de la Corse chargée d'un rôle central en matière d'aménagement opérationnel du territoire.

ARTICLE 6 :

CONFIRME la nécessité de mettre en place, aussitôt leur expertise réalisée, les moyens d'intervention autorisés par le droit commun, tels qu'ils ont été définis dans sa délibération du 30 juin 2011 portant engagement territorial pour une politique foncière et du logement, et qui sont de nature à faciliter l'accès au logement pour la population résidente et au foncier pour la population agricole et rurale, à contribuer à la régulation du marché de l'immobilier, ainsi qu'à accroître les ressources de la collectivité territoriale pour lui permettre de financer, dans ces domaines, ses politiques d'intervention.

ARTICLE 7 :

DIT que la mise en œuvre de l'ensemble de ces moyens, relevant du droit commun, ne saurait constituer une réponse suffisante à la situation à laquelle la Corse est confrontée, en ne permettant pas une pleine maîtrise du patrimoine foncier.

ARTICLE 8 :

SE PRONONCE en conséquence pour la définition d'un cadre normatif nouveau de nature à préserver les intérêts de la Corse et, en matière d'accès à la propriété foncière, les intérêts de ses habitants ayant le statut de résident.

ARTICLE 9 :

DIT que ce cadre normatif devra répondre aux objectifs d'intérêt général suivants :

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

ARTICLE 10 :

DIT qu'à cet effet la mention de la Corse dans la Constitution devrait prévoir que puissent être prises, au bénéfice de la population résidente, dans les conditions fixées par la loi, des mesures justifiées par les nécessités locales en matière de protection du patrimoine foncier.

ARTICLE 11 :

DIT que, pour les motifs d'intérêt général définis à l'article 9 ci-dessus, l'accès à la propriété foncière et immobilière ne devra pouvoir être exercé, de manière automatique, que par les personnes physiques et morales considérées comme ayant le statut de résident, à savoir :

- les personnes physiques pouvant justifier de l'occupation effective et continue d'une résidence principale située en Corse, durant une période minimale de cinq années,
- les personnes morales ayant leur siège social en Corse et contrôlées, directement ou indirectement, par les personnes mentionnées à l'alinéa précédent, sous réserve de l'analyse approfondie prévue à l'article 12.

ARTICLE 12 :

CHARGE la Commission des Compétences Législatives et Réglementaires d'approfondir les questions évoquées dans la présente délibération, au regard des principes fondamentaux de la Constitution et du droit européen, et par référence aux dispositifs qui ont pu être mis en place en outre-mer et dans d'autres pays de l'Union européenne, et notamment :

- de préciser dans quelles conditions et selon quelles modalités un dispositif propre à la Corse d'accès à la propriété foncière pourrait être mis en place,
- de définir les modalités d'application de l'article 11 ci-dessus,
- d'étudier dans quelles conditions les personnes pouvant justifier que le centre de leurs intérêts moraux et matériels se situe dans au moins une des communes de Corse, pourraient bénéficier, en matière foncière, des mêmes droits que celles ayant le statut de résident,
- d'étudier de manière plus approfondie la question des personnes morales visées à l'article 11, afin de prévenir tout contournement du dispositif à l'occasion de la cession de parts sociales à d'autres personnes morales non contrôlées par des résidents,
- d'étudier dans quels cas, quelles conditions et selon quelles modalités la cession de biens fonciers à des personnes n'ayant pas le statut de résident serait possible dans la mesure où elle répondrait aux objectifs d'intérêt général définis à l'article 8 ci-dessus, et aurait pour objet de faciliter la réalisation d'un projet d'intérêt général à caractère économique, social, environnemental ou structurant,
- d'évaluer l'opportunité et préciser les modalités d'instauration et de mise en œuvre d'un éventuel droit de préemption au bénéfice de la collectivité territoriale de Corse,

puis de lui en faire rapport dans les meilleurs délais.

ARTICLE 13 :

CHARGE la Commission du Développement Economique, de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, ainsi que la Commission du Développement Social et Culturel de définir les moyens à mettre en œuvre pour réorienter et soutenir en conséquence l'activité du bâtiment, puis de lui en faire rapport dans les meilleurs délais.

ARTICLE 14 :

CHARGE le Président du Conseil Exécutif de Corse d'adresser la présente délibération au Premier ministre, en lui faisant part de la nécessité d'en étudier l'objet dans le cadre des discussions actuellement en cours avec le Gouvernement.

ARTICLE 15 :

Cette délibération a fait l'objet d'un vote à scrutin public dont les résultats sont les suivants :

Ont voté **POUR (29)** : ANGELINI Jean-Christophe, BARTOLI Marie-France, BENEDETTI Paul-Félix, BIANCUCCI Jean, CASALTA Laetitia, CASTELLI Yannick, CASTELLANI Michel, CHAUBON Pierre, COLONNA Christine, FEDERICI Balthazar, FERRI-PISANI Rosy, GIACOMETTI Josepha, GIOVANNINI Fabienne, LACAVE Mattea, LUCCIONI Jean-Baptiste, LUCIANI Xavier, MARTELLI Benoîte, MOSCONI François, NICOLAI Marc-Antoine, NIELLINI Annonciade, NIVAGGIONI Nadine, ORSINI Antoine, ORSUCCI Jean-Charles, POLI Jean-Marie, SIMEONI Gilles, SIMONPIETRI Agnès, TALAMONI Jean-Guy, VALENTINI Marie-Hélène, VANNI Hyacinthe

Ont voté **CONTRE (18)** : BASTELICA Etienne, BEDU-PASQUALAGGI Diane, BIANCARELLI Viviane, BUCCHINI Dominique, CASTELLANI Pascaline, DONSIMONI-CALENDINI Simone, FEDI Marie-Jeanne, FRANCESCHI Valérie, FRANCISCI Marcel, GRIMALDI Stéphanie, HOUEMER Marie-Paule, PANUNZI Jean-Jacques, RISTERUCCI Josette, de ROCCA SERRA Camille, RUGGERI Nathalie, SANTONI-BRUNELLI Marie-Antoinette, SANTINI Ange, STEFANI Michel

N'ONT PAS PRIS PART AU VOTE (4) : NATALI Anne-Marie, SINDALI Antoine, SUZZONI Etienne, TATTI François.

ARTICLE 16 :

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

AJACCIO, le 24 avril 2014

Le Président de l'Assemblée de Corse,

Dominique BUCCHINI

ANNEXES

**RAPPORT DU PRESIDENT
DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE**

**LE FONCIER
- DE L'EXIGENCE PATRIMONIALE A L'URGENCE SOCIALE -**

Tout au long des réflexions qui ont été menées sur la question foncière, au fil des échanges et des rencontres, s'est renforcée l'idée qu'en Corse sans doute plus qu'ailleurs, du fait de l'insularité et de l'histoire, la terre apparaît comme étant constitutive de notre culture et la véritable base de structuration des rapports sociaux et politiques.

Elle représente pour de nombreux corses le lien avec notre patrimoine commun et fonde largement l'identité de notre communauté au sens où l'entend B. Anderson : « communauté qui peut être physiquement dispersée tout en restant spirituellement rassemblée » (ce qui intègre naturellement la diaspora corse).

Il s'agit là d'un élément central, que nous avons pris largement en compte dans notre réflexion, et qui nous a conduits à rejeter la conception strictement utilitariste ou marchande du capital foncier pour en privilégier une conception patrimoniale.

Dans une île dont l'attractivité n'est plus à démontrer, les questions de l'accès à la terre ou encore à un logement décent sont devenues, en quelques années, génératrices d'inégalités considérables. Les valeurs économiques du foncier comme de l'immobilier «clivent» la société Corse dans son entier, rendant souvent impossible la garantie à des droits aussi fondamentaux que ceux permettant de travailler ou encore de se loger.

Les différents travaux, que nous avons conduits depuis deux à trois ans, confirment l'acuité de ces difficultés et l'urgence d'y apporter des solutions.

Le caractère « transversal » de la question foncière est un enjeu qui ne peut que nous être commun et qui, compte tenu de sa complexité, a permis une adhésion non partisane sur les inflexions fortes que notre Collectivité a été appelée à prendre. Ainsi, ces réflexions et constats ont été pour l'essentiel traduits par des délibérations très majoritaires de notre Assemblée décidant de mettre en œuvre les mesures les plus appropriées pour y répondre notamment à droit constant, mais pas seulement. Les principales de ces initiatives sont retracées ci-après.

Suite à une motion adoptée à l'unanimité le 27 mai 2010 par l'Assemblée de Corse, le Conseil Exécutif a été mandaté pour initier une réflexion sur la question du logement et du foncier. Ces questions, largement au cœur des préoccupations de l'ensemble des formations politiques lors des élections territoriales, étaient donc majeures et pour cause : une grande proportion des habitants de cette île, du fait de l'attractivité de notre territoire et de la forte pression foncière que cela génère, n'a plus accès à la terre et rencontre des difficultés pour se loger ; vivre dignement sur son territoire ne lui est plus possible.

Ainsi, dès septembre 2010, ont été tenues, sous l'autorité de Maria Guidicelli, **les Assises du Foncier et du Logement**.

Ce travail de plusieurs mois, très dense et minutieux, a permis l'adoption à une très large majorité de notre assemblée du RAPPORT « **Engagement territorial pour le foncier et le logement** » le 30 juin 2011, qui dresse dans un premier temps un état des lieux et pose les problématiques.

I / L'ETAT DES LIEUX ET LES PROBLEMATIQUES

La Corse est encore au plan structurel :

➤ Un territoire globalement peu peuplé et dont l'essentiel de la vie humaine se retrouve concentré d'une part en frange littorale et d'autre part au sein de deux pôles urbains majeurs (Ajaccio et Bastia) qui à eux seuls regroupent plus de 40 % de notre population totale :

- laquelle est appelée à vieillir considérablement dans les 40 années à venir,
- pour laquelle les déficits d'équipements structurants et d'industrialisation n'ont jamais été totalement gommés.

On y enregistre un niveau de vie des ménages qui reste clairement en dessous des moyennes nationales et où les inégalités de revenus sont plus élevées que sur le continent, (Atlas social INSEE), alors que les volumes et les prix de transactions autour du foncier s'envolent depuis ces dernières années, comme du reste la production de biens immobiliers à vocation saisonnière. De même de façon plus globale, les niveaux de prix à la consommation se situent au-dessus des moyennes nationales (cf. étude comparative de l'INSEE de 2006).

➤ Un territoire, enfin, où la pression de la demande, dans certaines zones, particulièrement urbaines et littorales, renforce les besoins de recherche permanente d'équilibre et de protection des espaces, qu'ils soient à vocation agricole ou naturels.

Les principaux éléments issus du diagnostic font apparaître :

➤ Au niveau du foncier...

- Une occupation de l'espace tout à fait spécifique... aux équilibres fragiles...

Les espaces artificialisés représentent un peu plus de 3% du territoire Corse. A comparer à environ 9 % en France continentale cela peut paraître peu. En y regardant de plus près on s'aperçoit vite que l'artificialisation, concentrée sur la zone littorale, atteint plus de 14 % des espaces situés à moins de 500 mètres du rivage.

Ce constat doit être complété, au plan qualitatif, par les processus de concurrence foncière particulièrement vifs dans les zones planes littorales ou péri-littorales ainsi que dans les espaces périurbains.

- Des intérêts qui divergent et des zones de conflits d'usage qui inquiètent...

Les principales évolutions qui sont à l'origine de ces conflits :

La première évolution est de type « spatio-démographique ». Elle montre comment le changement de modèle de développement induit une concentration de l'activité humaine sur une très faible partie du territoire. L'artificialisation du foncier littoral et périurbain, souvent accompagné de phénomènes de construction, sans souci d'économie de terrain, conduit à un étalement de la « ville » et à une perte d'espace agricole périurbain.

La seconde évolution est induite par l'essor du développement touristique depuis les années 60 qui a généré une forte augmentation de la pression anthropique (pression renforcée par son aspect cyclique sur des temps courts de l'année) sur le territoire et par voie de conséquence des modifications fortes sur les volumes de transactions foncières et les niveaux de prix.

La troisième évolution renvoie au fort développement de la construction dans l'île depuis 2000. A l'origine de ce développement, une double problématique : d'un côté, le rattrapage d'un retard très marqué dans le domaine des logements permanents et de l'autre, le fort essor du phénomène des résidences secondaires. Ces deux segments pouvant d'ailleurs générer des processus de concurrence entre eux.

La quatrième évolution renvoie pour sa part à la déprise de l'agriculture en partie due à la précarisation de la maîtrise foncière (53 % des surfaces agricoles exploitées sans titre). Un nombre de nouvelles installations qui oscille aujourd'hui autour de 25 à 30 par an, contre des valeurs de 120 à 130 encore constatées, il y a de cela quelques années. Il existe face à une telle réalité, une contradiction économique et financière difficile à gérer, entre les processus liés au marché qui tendent à accélérer les logiques de transactions en faisant monter les prix et la nécessaire réservation sur le moyen à long terme de terres pour leur maintenir une vocation agricole.

La cinquième évolution, très actuelle, pose la question des étapes à venir en matière de développement résidentiel et touristique du territoire. On assiste d'ores et déjà à des stratégies d'anticipation qui amènent à acheter cher des espaces encore considérés comme non constructibles. Ces stratégies sont sans doute les signes avant-coureurs de processus spéculatifs et accentuent les risques de conflit d'usage entre espaces naturels et ou agricoles et espaces à vocation résidentielle.

Cette réalité se mesure aussi, et c'est un problème majeur en Corse aujourd'hui, à travers le nombre, considérable pour l'île, de documents d'urbanisme attaqués et « cassés », documents qui sont la preuve tangible des pressions qui s'exercent sur le foncier insulaire et des difficultés à trouver des équilibres pérennes entre la garantie de l'intérêt général et les pressions que peuvent exercer des intérêts privés.

- Un dynamisme incontestable des transactions foncières sur l'île et une augmentation tendancielle des prix du foncier qui tire vers le haut l'ensemble des marchés...

Sur une période de 6 ans, les intentions de vente sur le seul segment des terrains à bâtir, représente un total d'environ 1 300 hectares et pèse un peu plus de 27 % du nombre des DIA enregistrées. La consommation foncière en frange littorale et dans les deux grands secteurs périurbains qui entourent ou prolongent Ajaccio et Bastia.

Les observations sur les transactions foncières présentées par la SAFER mettent en évidence des stratégies actuellement à l'œuvre d'anticipation avec achat d'espaces naturels, donc inconstructibles, à des prix très élevés.

Cette réalité, mesurable, permet de mieux cerner l'importance de la question des conflits d'usage en matière de foncier dans ces secteurs et notamment de mesurer les risques de fragilisation de l'agriculture périurbaine.

➤ Au plan du logement...

- Un manque de logements permanents.

Le besoin à satisfaire, par an, s'élèverait à 3347 logements dont :

- Plus de 58 % relèveraient du marché, soit 1 955 logements et
- Près de 42 % de l'initiative publique soit 1 410 logements.

Le besoin annuel : selon l'étude DREAL 2008, il est précisé que 1 400 logements relèveraient de l'initiative publique dont près de 600 devraient être des logements sociaux neufs (objectif que s'était fixé l'Etat).

En réalité la production constatée dans les bilans annuels des aides de l'Etat à la pierre fait apparaître une production de 250 à 330 logements au maximum : le déficit de logements se creuse davantage eu égard aux besoins.

- Une forte augmentation de la production de logements depuis 2000.

De 1966 à 1999 le nombre de logements autorisés variait de 1700 à 2500 par an.

Depuis 2000, hormis l'année 2009, ce nombre est en constante augmentation : il a plus que doublé entre 2000 (2 538) et 2008 (5 464).

- Une forte augmentation des résidences secondaires(RS) par rapport aux résidences principales(RP). Le poids des RS par rapport aux RP est illustré par quelques chiffres :

- 35 % du parc est constitué par des RS : pour mémoire ce taux est de 22 % en Languedoc Roussillon et de 17 % en PACA.

- Dans certaines communes le taux de RS peut même atteindre entre 60 et 68 % du parc total, notamment en zone littorale, mais pas uniquement.

Par ailleurs, l'INSEE observe que la progression des résidences secondaires est très forte et passe de 7000 logements en 1968 à 71 000 logements en 2007 soit un facteur multiplicateur de 10 contre un facteur de 2, seulement, pour les résidences principales sur la même période.

- Un fort impact des coûts de production sur les prix :

De manière générale, si on observe les données 2008, les prix au m² construit sont en Corse, 11 % inférieurs à la moyenne nationale (source DREAL).

Cependant de 1990 à 2008 ces prix ont augmenté de 66 % et le prix moyen de vente, au m², est passé de 1 800 à 3 000 € avec une forte disparité entre la Haute-Corse, 2 600 €/m² et la Corse-du-Sud, 3 400 €/m² (source DREAL). Ceci dans un contexte fiscal de réfaction de TVA.

Ces données illustrent néanmoins une réelle tendance à l'augmentation des coûts de production et des prix. Ainsi, dans la production de logements sociaux neufs, le prix de vente au m² s'élève à 2 100 € au minimum (source Promotion). Sur le marché libre, les prix s'échelonnent de 3 000 € au m² jusqu'à 6 000 € dans certains cas.

De tels niveaux de prix rendent le bouclage financier très difficile pour les bailleurs sociaux et en matière d'accès à la propriété ne permettent pas aux ménages de se loger, alors même que leurs revenus moyens sont inférieurs au continent d'environ 20 %.

- Des politiques publiques parfois inadaptées et un manque d'ingénierie :

L'importance des enjeux économiques et au final la pression financière qui pèsent sur le territoire orientent fortement à la hausse les coûts du logement en Corse.

Cette réalité économique ne semble pas être compensée par des politiques publiques à la hauteur des enjeux.

Ainsi, on peut observer que :

- ✓ Les financements de logements locatifs sociaux neufs ne permettent de produire que 300 unités/an alors que le besoin est estimé à 600/an ;
- ✓ La fiscalité est sans doute loin d'être optimisée s'agissant, par exemple, des recettes issues de la production de logements saisonniers ou de celles issues de plus-values transactionnelles en matière de logements permanents ;
- ✓ La quasi inexistence de foncier aménagé est récurrente dans l'île et les outils d'urbanisme sont trop peu mis en œuvre pour réglementer l'usage des sols et protéger la terre ;
- ✓ Le PADDUC n'est pas encore opérationnel ;
- ✓ Les politiques publiques ne sont pas véritablement territorialisées alors que des caractéristiques telles que : proportion de résidences secondaires, densité des opérations immobilières, part du logement social, partition entre collectif et individuel... différencient assez nettement des types d'espaces.

Face aux problématiques foncière et immobilière la stratégie publique est guidée par une double finalité :

- la mise en place d'un système de régulation publique des marchés, qui se sont emballés sur un territoire dont l'attractivité est à la fois la meilleure et la pire des choses...
- la production de logements pour répondre aux besoins des populations résidentes tout en réduisant les inégalités, qu'elles soient sociales ou territoriales.

II / LES SOLUTIONS DECIDEES ET MISES EN ŒUVRE / LES OUTILS ET MESURES A L'ETUDE

1 : Solutions décidées à travers l'engagement territorial pour le foncier et le logement.

La conséquence évidente de ce qui précède est l'obligation faite à la collectivité territoriale d'aborder ces questions de foncier et d'immobilier avec l'ambition de créer une stratégie publique d'action qui se devra d'être, d'une part, globale, actionnant en cela de multiples leviers (financiers, fiscaux, juridiques, opérationnels...) et ambitieuse (jusque et y compris dans une réflexion d'ordre statutaire) afin de se placer à la hauteur des enjeux qui pèsent sur le territoire.

Ainsi chacun des « leviers » de la politique régionale est à considérer comme un champ d'action à investir auquel vient s'agréger, progressivement, chacun des autres, pour au final représenter une stratégie globale et concrète à engager.

L'adoption d'une plateforme de 31 actions structurant une stratégie publique d'intervention globale :

- dont :

- La création d'outils publics d'intervention et d'ingénierie de projet :

Ces créations constituent des leviers importants à actionner, au service d'une meilleure planification de l'urbanisation, de la gestion durable des espaces et pour freiner les comportements spéculatifs.

La mise en œuvre effective du PADDUC impose, du fait de l'ambition qu'il porte et de la complexité des enjeux, d'assurer le « service après-vente » via la mobilisation totale de toutes les ressources de la CTC et de l'Etat. Pour la CTC, il s'agit en premier de l'AAUC et de l'Établissement Foncier (désormais Office foncier).

- ✓ **L'Agence d'Aménagement durable, de planification et d'Urbanisme de la Corse (AAUC)** créée par la CTC et opérationnelle depuis début 2012 a pour mission principale d'aider à la mise en place et au déroulement optimal du PADDUC, d'effectuer son évaluation et ses éventuelles révisions.

Elle fournit notamment une aide aux différentes collectivités. L'AAUC participe à l'assistance et à l'élaboration des documents d'urbanisme (Assistance à Maîtrise d'Ouvrage, aide à la constitution des cahiers des charges) ainsi qu'à l'assistance pour l'élaboration des chartes paysagères et architecturales en partenariat avec les CAUE. Elle est impliquée dans la préparation des projets d'agglomération et/ou de territoire. Elle aide à la mise en compatibilité des documents locaux avec le PADDUC.

Elle participe également à la mise en œuvre et au suivi de la politique foncière et du logement, de la CTC, à l'incitation à la mise en place de démarches d'aménagement foncier à vocation agricole par une mobilisation des services de l'ODARC, à la formation continue des praticiens publics et privés de l'aménagement du territoire, en collaboration avec les CAUE.

- ✓ **L'outil d'acquisition et de portage foncier** dont la loi ALUR adoptée le 20 février 2014 a consacré la création sous l'appellation **d'Office Foncier de la Corse**, doté d'un budget de 30 M€ abondé par le PEI et sur lequel la collectivité exercera son pouvoir de tutelle.

L'office « mettra en place les stratégies foncières afin de mobiliser du foncier et de favoriser le développement durable et la lutte contre l'étalement urbain. Ces stratégies contribueront à la réalisation de logements, notamment de logements sociaux, en tenant compte des priorités définies par les programmes locaux de l'habitat et la politique régionale du foncier et de l'habitat de la CTC. L'établissement pourra contribuer au développement des activités économiques, à la politique de protection contre les risques technologiques et naturels ainsi qu'à titre subsidiaire à la préservation des espaces naturels et agricoles, en coopération avec la société d'aménagement foncier et d'établissement rural et les autres organismes en charge de la préservation de ces espaces, dans le cadre de conventions ».

Pour la mise en œuvre de ces missions, l'office est compétent pour réaliser, pour le compte de la CTC ou de toute personne publique, toutes acquisitions foncières ou immobilières en vue de la constitution de réserves foncières ou de la réalisation d'opérations d'aménagement. Il est, en outre, compétent pour réaliser ou faire réaliser toutes les actions de nature à faciliter l'utilisation et l'aménagement ultérieur des biens fonciers ou immobiliers acquis.

Les biens acquis par l'établissement ont vocation à être cédés ou à faire l'objet d'un bail. L'Établissement exerce, pour la réalisation de ses missions et par délégation de leurs titulaires, les droits de préemption et de priorités définis, dans les cas et conditions prévus par le code de l'urbanisme, le code rural et de la pêche maritime, et agit par voie d'expropriation.

- ✓ La mise en place opérationnelle d'un « **fonds foncier** » hébergé à la SAFER, devant œuvrer principalement en faveur de la politique d'installation soutenue par l'ODARC.
 - La redéfinition des objectifs du règlement d'aides au logement :

Au service d'une plus forte garantie au droit au logement pour tous sont notamment décidées des mesures volontaristes en faveur de :

- la production et la diversification de logements locatifs permanents, notamment sociaux.
- l'encouragement des parcours résidentiels des ménages,
- l'accompagnement des mécanismes d'accès au logement
- l'encouragement à la mise en œuvre d'opérations groupées d'aménagement.

- La mobilisation d'un levier législatif et fiscal :

La mise en place de l'ensemble des dispositifs indispensables à une transformation durable de la situation actuelle, impose de penser ces moyens dans la durée.

Il s'agit :

- d'une part, du renforcement de la **portée législative du PADDUC**, acté par la loi du 5 décembre 2011 dont les 2 premières phases ont été validées et qui permettra de doter l'île d'un document de planification ayant la portée des anciennes DTA.

- d'autre part d'une **évolution fiscale** permettant à la Collectivité de posséder des leviers dissuasifs et incitatifs afin de réorienter efficacement le marché insulaire, dont les expertises sont en cours et dont il conviendra pour certains dispositifs de négocier la mise en œuvre avec le gouvernement.

- La réflexion sur un levier statutaire :

Ce volet est constitué par l'examen des processus d'évolution statutaire susceptibles de freiner les dérives spéculatives. Cette dimension du problème est largement portée sur le devant de la scène politique à travers les réflexions menées sur les notions de **statut de résident**.

Face aux processus induits par les marchés foncier et immobilier une étude spécifique a été lancée avec notamment pour objet de mettre en évidence l'opportunité et l'efficacité que pourraient avoir des mesures d'ordre réglementaire, juridique et fiscal, sur la lutte contre les mécanismes spéculatifs que connaît l'île dans ces domaines.

Les résultats de cette étude intitulée - "**Expertises complémentaires destinées à évaluer l'opportunité d'une évolution statutaire en matière de lutte contre la spéculation foncière et immobilière (fiche 27)**" sont synthétisés dans le Rapport présenté le 13 janvier 2014 en séance plénière. La présentation en est faite de manière synthétique au point 2-3.

2 : Solutions dans le cadre de la mise en œuvre du PADDUC

Il est à souligner que notre collectivité territoriale a fait le choix, à l'unanimité, de doter l'île d'un document de planification ayant la portée des anciennes directives territoriales d'aménagement (DTA). En ce sens, est mise clairement en évidence une volonté politique forte d'encadrer et d'anticiper de manière décentralisée les questions du développement et de l'aménagement insulaire par un plan au service de l'intérêt général.

Par sa délibération du 31 janvier portant adoption du rapport relatif au projet d'aménagement et de développement durable (PADD) l'Assemblée de Corse peut concrétiser cette volonté notamment par :

- **la portée normative du PADDUC**, qui doit permettre de doter l'île d'un document de planification opposable. Ce volet représente un point d'ancrage majeur à la lutte contre les processus de spéculation foncière en ce sens qu'il constitue la création d'une base juridique solide et cartographique qui impactera largement la question des usages et des droits des sols.

Le PADDUC doit naturellement être compatible avec la loi littoral et la loi montagne mais il « territorialise », en les précisant, certains des concepts. Ceci devrait permettre une élaboration moins hasardeuse des documents d'urbanisme dont la

situation préoccupante, du fait des nombreuses annulations par le tribunal administratif, conduit au retour à des documents plus anciens, souvent obsolètes ou à l'application du Règlement National d'Urbanisme.

En permettant au PADDUC de préciser les modalités d'application des «Lois Littoral et Montagne» adaptées aux particularités géographiques locales, le législateur nous permet, d'élaborer un «guide juridique et d'aide à la mise en œuvre» des notions floues des «Lois Littoral et Montagne», dont on ambitionne qu'il soit garant de la stabilité des documents d'urbanisme qui devront lui être compatibles.

L'enjeu est de pouvoir concrétiser les ambitions des territoires non plus par un urbanisme d'opportunité mais par un urbanisme de projet au bénéfice des populations qui y résident.

- **les réflexions fiscales et institutionnelles (en cours)**

Parmi les mesures de première importance, plusieurs expertises juridiques et fiscales, dans les domaines du foncier et de l'immobilier, sont en cours de réalisation. L'objectif général vise à mieux réguler les transactions foncières, à lutter contre la spéculation et à compléter les moyens propres de la CTC par la mobilisation de ressources fiscales supplémentaires.

Un marché, sous maîtrise d'ouvrage de l'AAUC, ayant pour objet d'expertiser plus précisément certaines de ces questions, est en cours de réalisation.

Cette étude porte sur deux volets :

- La fiscalité foncière et immobilière
- La fiscalité environnementale

Ces deux aspects seront également évalués sous l'angle de leurs conséquences sur le tissu économique corse.

La délibération du 31 janvier dernier a désormais ouvert la voie à la troisième étape c'est-à-dire la transcription spatiale de ce projet en un schéma d'aménagement de l'île (SAT).

C'est par la mise en cohérence de ces trois niveaux (projet de société, PADD, SAT) que l'action publique, priorisée sur des activités productives durables et un logement plus accessible, pourra trouver sa place par la mise en œuvre de cet ensemble coordonné que constituera alors le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse.

Suite à la délibération du 27 septembre 2013 prise sur la base du rapport de la commission des compétences législatives et réglementaires intitulé : « Les institutions particulières de la Corse - le constat - les évolutions nécessaires », les discussions avec le Gouvernement ont été engagées. **A terme de nouvelles dispositions du cadre normatif pourraient ainsi venir conforter voire amplifier les actions qui auront pu être déjà engagées au titre du PADDUC.**

III / ANALYSE COMPAREE DE MESURES ET OUTILS NOUVEAUX / IMPACTS ECONOMIQUES : l'étude Algoe / de Castelnau

Suite au rapport portant Engagement Territorial pour une Politique Foncière et du Logement par l'Assemblée de Corse, face aux processus induits par les marchés foncier et immobilier, une étude spécifique a été réalisée Celle-ci vise à mettre en évidence l'opportunité et l'efficacité que pourraient avoir des mesures d'ordre réglementaire, juridique et fiscal, sur la lutte contre les mécanismes spéculatifs que connaît l'Ile dans ces domaines.

Cette étude intitulée **-“Expertises complémentaires destinées à évaluer l'opportunité d'une évolution statutaire en matière de lutte contre la spéculation foncière et immobilière (fiche 27) »** a été présentée lors de la séance plénière des commissions organiques du 13 février dernier. L'ensemble de la démarche a été lancé, piloté et suivi par un Comité composé d'élus représentant l'ensemble des groupes siégeant à l'Assemblée.

Après appel d'offres, une équipe constituée de l'association de deux prestataires différents a été retenue :

- Le cabinet d'avocat de Castelnau pour ce qui relève de l'approche juridique des processus;
- Le cabinet Algoé pour ce qui concerne l'approche économique de ces mêmes processus.

La réflexion a été conduite en trois temps successifs, sanctionnés chacun par la présentation du travail réalisé au comité de pilotage :

1°- Dans un premier temps il s'est agi d'analyser les principales caractéristiques du marché foncier et immobilier corse, d'identifier et de mesurer les mécanismes spéculatifs à l'œuvre sur le territoire, de déterminer le niveau d'utilisation des outils juridiques dont dispose la puissance publique pour encadrer le secteur immobilier et plus particulièrement l'inflation des prix, puis d'en évaluer la pertinence.

2° -Dans un second temps cette analyse a permis de proposer la mise en place de nouveaux outils juridiques ou fiscaux, soit au titre d'un droit à l'expérimentation, soit au titre d'une évolution statutaire.

3°- Le troisième et dernier temps de l'étude, a eu comme objectif d'évaluer et de tenter de modéliser les conséquences économiques que pourraient avoir sur le marché et l'économie corse la mise en place de ces nouveaux outils juridiques ou fiscaux.

Ce dernier temps, en forme de synthèse, a été présenté au Comité de pilotage pour discussion et validé le 29 mai 2013.

Les points essentiels de l'étude réalisée sont les suivants :

Ils confirment le constat réalisé lors des Assises du foncier et du logement.

L'attractivité de la Corse qui ne s'est pas démentie et a cru de manière considérable sur les trente dernières années a généré des dynamiques spéculatives en fait peu

maîtrisées, notamment par les politiques publiques à l'œuvre. Ces dynamiques créent progressivement un marché en rupture avec les ressources du territoire.

1- L'insuffisante efficience des outils de droit commun :

Face à ces dynamiques, le droit commun comporte des outils juridiques qui permettent en théorie d'encadrer, dans une certaine mesure, les marchés, mais dans les faits, leur utilisation est loin d'être optimale en Corse.

Seulement 40 % des communes disposent actuellement de documents d'urbanisme opposables. Une part importante d'entre eux datant d'avant les Grenelles de l'Environnement. Des outils d'aménagement (ZAC, ZAD...) ont également été mis en place, mais leur emploi reste limité en nombre et en efficacité. Comparé à d'autres territoires où l'encadrement de la production de logements par la puissance publique est majoritaire (Rennes par exemple avec 80 % du parc concerné), la Corse se démarque par une maîtrise publique faible sur l'urbanisation.

Les prix au m² pratiqués en Corse se rapprochent de prix pratiqués dans les grandes agglomérations françaises (3 189 € au m²). Le niveau d'activité du BTP rapporté à la population est 2,5 fois plus important que la moyenne nationale.

Ces niveaux atteints rendent de plus en plus difficile l'accès au logement pour la population insulaire dont le niveau de revenu moyen par habitant se situe à 1680€ net/mois contre 1 950 € en moyenne nationale. A titre d'exemple, l'achat d'un logement d'une valeur de 220 000 euros, bénéficiant d'un apport personnel autour de 10 %, n'est accessible qu'à un ménage disposant d'un revenu minimum situé autour de 4000 € par mois vis-à-vis des quotités financières à emprunter et des taux pratiqués.

Cette pression sur le foncier, au-delà des niveaux de prix atteints, se traduit également par une inquiétante consommation foncière. 949 hectares sont urbanisés chaque année en Corse dont 772 sur le littoral.

A l'analyse la panoplie des outils classiques de l'urbanisme en Corse pose de véritables questions quant à leur efficacité vis-à-vis des réalités du marché :

- Outils de planification locaux (PLU)

La situation est complexe et pose question : 40% seulement d'outils opérationnels, de nombreux documents nécessitant d'ores et déjà une remise à plat, notamment du fait des lois Grenelle, 11 PLU « cassés » sur les deux dernières années sur le littoral, une moyenne de réalisation de 6 à 8 ans pour « sortir » un PLU à l'échelle d'une commune, des tailles de communes souvent sans commune mesure avec les enjeux qu'elles doivent affronter et la technicité nécessaire qui en découle.

- Outils de l'urbanisme opérationnel :

Peu de ZAC, pas d'outil d'aménagement public hormis deux SEM intervenant sur le territoire à une échelle réduite. Des mécanismes de ZAD peu nombreux et une difficile acceptabilité sociale de mécanismes propres à « geler » le prix du foncier.

- Une mécanique d'évaluation parfois inflationniste.

Elle est liée, d'une part, aux modes de calcul des services des domaines fortement inspiré des prix du marché pour l'estimation des biens et, d'autre part, à un manque de moyens techniques et humains qui complexifient l'action.

- Un manque de mécanismes de type préemption à un niveau territorial supra-communal et un retard très net de l'action intercommunale en matière d'urbanisme.

L'ensemble de ces réalités pèse lourd et contribue clairement à empêcher un encadrement public efficace des mécanismes à l'œuvre sur les marchés foncier et immobilier.

L'étude a donc mis en évidence les points suivants :

- En objectivant les données économiques, on démontre que les mécanismes spéculatifs à l'œuvre en Corse sont hors de proportion par rapport aux mécanismes habituels : la spéculation foncière et immobilière est devenue hors norme au regard des évolutions nationales.
- Ces mécanismes échappent aux acteurs locaux et sont peu maîtrisés à partir des outils juridiques existants
- Il y a un décalage entre ces mécanismes et ce que le marché local peut supporter, et donc des effets dramatiques en termes sociaux. Autrement dit, ils génèrent un marché immobilier qui est en rupture avec les ressources du territoire, autrement dit des niveaux de prix en net décalage par rapport aux revenus des résidents.

2- La nécessaire mobilisation d'outils nouveaux :

L'analyse des réalités du marché conduit à se pencher sur la mise en œuvre d'outils nouveaux d'intervention au service d'un renforcement des moyens de régulation du marché par la puissance publique. Les enjeux de tels outils seront :

- La limitation de la consommation foncière relativement aux espaces agricoles et naturels.
- Un encadrement de la production par un recentrage sur les véritables besoins locaux.
- Un maintien de niveaux de prix qui reste « supportable » pour le territoire et pour ses habitants, garantissant ainsi l'accessibilité au logement au plus grand nombre et en particulier aux plus modestes.

L'étude conclut à la nécessité d'imaginer de nouveaux outils afin que l'offre de logements réponde aux besoins des corses.

Cette palette d'outils, comme souhaité par l'Assemblée de Corse, s'inscrit dans un champ très large. Sont donc investiguées les voies d'une adaptation du droit commun d'une part, et celle d'une modification statutaire nécessitant une adaptation constitutionnelle et une modification des traités européens, d'autre part.

2-1- La création d'outils n'impliquant pas d'évolution statutaire :

La conception de ces outils a cherché, d'une part, à prendre en compte le contexte spécifique de la Corse vis-à-vis des marchés foncier et immobilier et, d'autre part, à tirer parti d'expériences mises en œuvre sur de multiples autres territoires, notamment insulaires.

Les diverses options procédurales ont été largement abordées, afin de flécher les démarches qui, au plan juridique, pourraient permettre la mise en œuvre de nouveaux outils.

- Les outils non fiscaux (pp 21-27)

* Création d'un droit de préemption spécifique au bénéfice de la CTC :

Par voie d'expérimentation il permettrait d'ouvrir le bénéfice de la préemption pour la collectivité territoriale. Un tel outil serait totalement complémentaire, d'une part, du futur office foncier, et d'autre part, du PADDUC. En effet ce droit de préemption pourrait, par exemple, servir de prolongement concret aux prescriptions que le PADDUC sera amené à formuler. Par ailleurs, un tel outil pourrait, en aval, bénéficier des nouvelles dispositions permettant de mettre en œuvre, à l'issue de la préemption, une vente avec cahier des charges. Cette mécanique pourrait efficacement limiter le besoin de trésorerie pour ce type d'opération.

* Création d'une commission de protection du foncier :

S'inspirant des procédures issues de la loi Royer, serait mise en place une mécanique d'autorisation préalable des opérations immobilières. Toute opération destinée à la réalisation de logements, de commerce ou d'activité devrait faire l'objet d'une décision d'agrément. Aucun permis de construire ne pourrait être délivré sans que l'opération envisagée ne bénéficie de cette autorisation préalable.

Les critères préalables devraient être précisément fixés, ils devraient respecter les principes du droit de la concurrence national et européen et devraient reposer sur des impératifs d'aménagement et de préservation du territoire corse.

La création d'une telle procédure d'autorisation pourrait faire l'objet d'une expérimentation.

* Création d'une structure d'évaluation conjointe CTC / DRFIP :

L'avis des domaines constitue souvent la seule base dont disposent les collectivités pour décider de mobiliser le droit de préemption. Régulièrement la collectivité se trouve au final dans une situation où le recours au juge de l'expropriation constitue la seule voie. Les méthodes d'évaluation des services des domaines interrogent les collectivités et le système se révèle très souvent générateur de processus inflationnistes sur les prix. La collectivité territoriale de Corse pourrait, au titre de son droit à l'expérimentation, mettre en place un nouveau modèle d'avis et une structure nouvelle dotée des moyens techniques et humains nécessaires à une évaluation « juste » des niveaux d'acquisition.

* Création d'une commission consultative sur les prix de cession :

La CTC pourrait, au titre de son pouvoir d'expérimentation, solliciter la mise en place d'un organisme indépendant qui émettrait un avis sur le prix de tout bien foncier ou immobilier cédé sur le territoire de Corse ou sur certaines zones stratégiques pouvant être définies dans le cadre du PADDUC par exemple. Cet avis deviendrait un document à joindre obligatoirement à tout acte de vente, et n'aurait qu'un rôle informatif pour l'acquéreur. La mise en place d'un tel outil aurait, d'une part, un rôle dissuasif grâce à une plus grande transparence des transactions et, d'autre part, un effet mécanique puisque toute cession, comportant cet avis, pourra être prise en compte au plus juste, dans le cadre des procédures de préemption / expropriation.

Les outils fiscaux (pp 27-33)

Trois propositions ont été avancées par les consultants :

* La sur-taxation des résidences secondaires:

La CTC pourrait, au titre de l'article L. 4422-16 du CGCT, proposer l'établissement d'une taxe annuelle sur les résidences secondaires en Corse. Dans le cadre de l'établissement d'une telle taxe à titre expérimental, l'Assemblée de Corse pourrait adopter par délibération un zonage permettant de cibler les zones d'application du dispositif. La notion de barème progressif permettrait par ailleurs de taxer sur la base de la valeur locative et donc d'affranchir le petit patrimoine. Un tel barème pourrait aller jusqu'à l'exonération des résidents corses (maisons patrimoniales) dès lors que les biens conservés ne constitueraient pas un « gros patrimoine à forte valeur locative ».

* La taxation des revenus locatifs de locations saisonnières :

Une déclinaison du droit existant et qui concerne la taxe sur les loyers élevés de petits logements (au plan national) dans certaines agglomérations pourrait être envisagée. Deux déclinaisons sont imaginables : d'une part une taxation des loyers élevés de longue durée afin de maîtriser les loyers de logements permanents pour les résidents et d'autre part, une taxation des locations de courte durée de type saisonnières. De multiples références, éléments d'évaluation et références juridiques, sont fournies à ce propos dans le document général.

* La taxation des plus-values réalisées à l'occasion de cession de résidences secondaires:

La proposition consiste en une adaptation des dispositions incluses dans la loi de finances rectificatives pour 2012 et notamment de l'article 1609 nonies G du Code Général des Impôts.

Le principe général serait la mise en place d'une taxation sur les plus-values occasionnées par la cession de résidences secondaires sur le territoire de la Corse. La procédure, l'évaluation et les barèmes potentiels figurent dans le document général.

2-2-La création d'un outil impliquant une évolution statutaire.

L'étude expertise les conditions de création d'un outil impliquant une évolution statutaire...

L'analyse porte dans un premier temps sur l'approche des différentes voies possibles permettant d'inscrire la Corse dans un processus d'évolution statutaire (Pages 34-47)

Sont successivement examinées : la transformation de la Corse en collectivité d'outre-mer, la transformation de la Corse en collectivité sui generis.

Des déclinaisons sont livrées puis comparées telles que le rattachement à une logique de PTOM, de RUP, le statut sui generis spécifique à la Corse ou encore le statut sui generis commun à plusieurs îles méditerranéennes. Un tableau comparatif clôture cette approche.

Par-delà les voies procédurales possibles, l'expertise examine le contenu d'un outil qui pourrait être proposé sous l'intitulé « **statut de résident** ». (Pages 48-51)

L'élaboration d'un **statut de résident** suppose la constitution d'un certain nombre de droits préférentiels accordés à des personnes d'« appartenance » corse.

L'étude demandée ayant consisté à étudier les moyens de limiter la pression spéculative sur le foncier et l'immobilier, seuls sont proposés les outils ayant un impact dans ces domaines.

L'accès à la propriété limité aux seules personnes attachées au territoire corse :

Au titre des droits accordés de manière privilégiée à une certaine catégorie de personnes, il pourrait être envisagé de ne permettre d'accéder à la propriété foncière ou immobilière qu'aux personnes physiques répondant à certains critères d'attachement au territoire (ou morales dont les dirigeants répondent aux mêmes critères).

Il pourrait également être fait une distinction entre l'achat d'une résidence principale et celui d'une résidence secondaire, puisque le phénomène de spéculation semble plutôt lié à la multiplication de résidences de ce type en milieu littoral, occupées principalement pendant les mois d'été.

L'accès à la propriété conditionné pour les personnes attachées au territoire corse :

Le statut de « personne attachée au territoire corse » pourrait avoir pour conséquence de les exonérer d'un examen de leur projet d'acquisition d'une résidence secondaire ou d'un bien foncier par une commission ad hoc. Ainsi, cette acquisition resterait pour eux libre et inconditionnelle.

Une commission pourrait n'être compétente que pour connaître des projets d'acquisition de résidences secondaires ou de terrains par les non-résidents.

Dans le cadre d'un statut de résident, cette commission pourrait rendre un avis formel préalable, de nature à interdire la vente.

Une taxation différenciée des propriétés des résidents et non-résidents :

Le statut pourrait également permettre des exonérations totales ou partielles des biens immobiliers et fonciers des résidents.

Une taxe de séjour pourrait également être instituée pour les personnes ne répondant pas aux éléments constitutifs du statut.

L'expertise réalisée aborde **la question de la critériologie** qui pourrait permettre d'asseoir un tel statut (pages 49-51)

Deux cas de figure pourraient être distingués :

- Cas des personnes résidant en Corse : en pareille situation, et sur la base de critères liés à l'ancienneté de résidence, le statut serait acquis.
- Cas des personnes ne résidant pas en Corse, mais pouvant justifier que le centre de leurs intérêts moraux et matériels est situé en Corse. En pareille situation, un faisceau de critères pourrait être établi. La satisfaction de tout ou partie de ces critères (à définir) servirait de base à l'acquisition du statut. S'appuyant sur les pratiques habituelles du juge administratif, qui l'amène à se prononcer sur la base de faisceaux d'indices, l'expertise propose une première liste de 12 critères à titre purement illustratif.

3 - Conclusion de l'approche juridique (Page 52)

Il ressort de cette étude que la stratégie opportune de lutte contre la spéculation immobilière et foncière nécessiterait de mettre en place une double démarche qui viserait d'une part à créer des outils locaux par le biais de procédures de droit interne classiques (tels qu'un nouveau droit de préemption couplé à une restructuration des services du domaine), et, d'autre part, à instituer des droits qui viendraient limiter l'exercice de certaines libertés protégées par la Constitution et au plan européen, au moyen d'une évolution statutaire double, à la fois en droit interne et en droit communautaire, de la Corse.

L'analyse juridique effectuée démontre que ces deux parcours seraient viables sur le plan procédural, le second étant plus lourd et plus long à mettre en place.

La longueur du processus de modification statutaire (parallèlement en droit interne et en droit communautaire) permettrait cependant d'opérer un bilan de l'application des outils « classiques ».

Ce bilan viendrait nourrir, au fur et à mesure de leur mise en place, la démonstration de la nécessité, dans l'hypothèse de la poursuite du phénomène inflationniste, de mettre en place des mesures plus lourdes.

Enfin, il apparaît opportun de soigner l'élaboration de la liste de critères fondant la notion de « personne démontrant un attachement particulier au territoire corse ».

4 - Les trois scénarii d'évaluation des impacts économiques (pp 52-69)

Enfin, dans un troisième temps, trois scénarii ont été conçus afin de procéder à un essai d'évaluation des conséquences économiques des dispositifs proposés :

- ✓ Le scénario 1 de mise en œuvre des outils de droit commun et d'une fiscalité différenciée.
- ✓ Le scénario 2 centré sur l'évolution statutaire et la logique de « fermeture » totale ou partielle du marché.
- ✓ Le scénario 3 combinant les outils du droit commun, la fiscalité différenciée et l'évolution statutaire.

Concernant le volet statutaire des propositions, des variantes ont été établies selon que l'accès à la propriété soit totalement concerné par le statut de résident ou partiellement seulement (résidence secondaire et achat de foncier par exemple).

Dans tous les cas de figure, les consultants considèrent que les dispositions proposées se traduiraient par une diminution globale de l'activité économique. Leur impact serait bien sûr plus ou moins important selon l'hypothèse de fermeture plus ou moins étendue du marché.

L'approche proposée commence par situer **l'état du marché actuel** :

Celui-ci se caractérise par un ralentissement net de l'activité de production. La tendance à la baisse est évaluée entre -20 et - 30 %. Cette baisse est sélective et touche au premier rang la production de type résidences secondaires. De même sur le stock de logements produits les délais de vente s'allongent aujourd'hui pour dépasser un an en moyenne avec un stock estimé d'environ 1 400 logements n'ayant pas trouvé preneur.

Cette tendance est importante dans la mesure où elle montre clairement la nécessité pour la filière de se réorienter face à ce contexte de crise économique.

Les trois scénarios abordés permettent, dans une certaine mesure, un accompagnement de la réorientation de plusieurs secteurs économiques qui pourraient être impactés par ce retournement des marchés.

Scénario 1 : Les outils juridiques mis en place notamment au chapitre de la transparence sur les prix ont un effet régulateur sur le marché. Les possibilités accrues d'intervention de la puissance publique permettent de « bloquer » certaines transactions porteuses de mécanismes inflationnistes sur les prix. Cette intervention publique permet, par ailleurs, une maîtrise de la qualité des projets. Les outils fiscaux, pour leur part, génèrent selon les hypothèses du rapport, des recettes fiscales très conséquentes permettant d'asseoir des politiques publiques ambitieuses, plusieurs dizaines de millions d'euros étant en jeu. Le jeu limitatif des outils proposés impacte néanmoins le marché et entraîne une baisse potentielle d'environ 30 % de la production (hors impact de la crise économique elle-même).

Scénario 2 : Le statut de résident limite, c'est son rôle, considérablement le niveau du marché. Selon les modalités et le niveau de fermeture, le nombre de logements produits peut-être divisé par deux. Ce scénario conforte par contre une réorientation du marché autour des biens permanents et renforce les possibilités de réorientation

de la production saisonnière en direction d'unités de production professionnelles comme les hôtels et équipements de loisirs. Plusieurs millions d'euros peuvent être générés par cette réorientation.

Scénario 3 : La combinaison des différents outils ramène à un scénario dans lequel la baisse de production attendue est globalement située autour de 30 à 35%, non compris les effets de la crise.

La question posée se déplace vers une autre qui paraît plus fondamentale, vis-à-vis de l'évolution de la filière BTP-Construction : Existe-t-il des marges de manœuvre, des gisements permettant de réorienter la filière, de lui assurer une compensation face à ces risques de baisse d'activité durable tout en servant l'intérêt collectif de la Corse ?

Six gisements particulièrement conséquents sont identifiés par l'étude :

- Le besoin massif de production de logements sociaux.
- Le besoin en primo accession.
- Le besoin d'équipements professionnalisés d'accueil et d'activité touristique.
- La réhabilitation énergétique du parc existant.
- L'adaptation du parc au vieillissement de la population.
- L'éco-construction, dont l'intérêt se trouve fortement renforcé.

Ce marché estimé comme très important est susceptible de rendre possible une réorientation efficace de la filière, le maintien de son poids dans l'économie corse et d'assurer un véritable saut technologique face aux enjeux posés.

La combinaison d'outils de maîtrise publique mais aussi de fiscalité est de nature à accompagner une réorientation du marché tout en rendant possible financièrement une action publique porteuse.

L'immobilier étant un marché particulièrement interconnecté entre les différents segments de marché sur le territoire, sont présentées en annexe de l'étude les hypothèses de modélisation des impacts pour le secteur de la construction, pour la filière immobilière, et pour la filière tourisme.

Les résultats anti-spéculatifs escomptés des différents outils proposés sont présentés de manière synthétique dans le tableau de la page 70.

[5- Recommandations pour une mise en place progressive des dispositifs choisis](#) (p. 71)

Quel que soit le scénario retenu et son degré d'interventionnisme, les filières et la majorité des entreprises concernées devront s'adapter pour maintenir une activité suffisante. Compte tenu de l'innovation que représente le dispositif qui sera mis en place, la capacité et la rapidité d'adaptation des entreprises à l'évolution réglementaire constitueront des facteurs-clés pour le succès du dispositif.

Dans ce contexte, la puissance publique devra favoriser une mise en place différenciée du dispositif en fonction des spécificités géographiques locales. Certains territoires de la Corse souffrent en effet de difficultés plus importantes que d'autres.

L'acceptabilité sociale des nouveaux outils pourrait être favorisée s'ils interviennent d'abord à titre d'exemple sur des bassins particulièrement touchés. Par exemple, les outils de maîtrise foncière pourraient être mis en place plus facilement sur Ajaccio et Bastia alors que les outils limitant les résidences secondaires seraient mieux acceptés sur le littoral où les problèmes sont plus importants.

L'ensemble de ce travail d'expertise est à considérer comme la production d'un argumentaire et de propositions techniques destinés à faciliter la réflexion et la prise de décisions par l'Assemblée de Corse.

IV / LA VOIE DE L'EXPERIMENTATION ?

Cette voie a été analysée de la manière suivante par le professeur Castagnède.

« Il est loin d'être assuré que, même dans le cadre de l'expérimentation législative prévue au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution en faveur de l'ensemble des collectivités territoriales, y compris d'ailleurs les collectivités d'outre-mer, de telles mesures puissent être admises, en matière de protection du patrimoine foncier, hors la reconnaissance d'un objectif de protection de « populations » distinctement identifiées au sein de l'ensemble national.

« On ne peut toutefois exclure toute possibilité, pour la collectivité de Corse, dans le cadre de l'expérimentation législative prévue au quatrième alinéa de l'article 72 de la Constitution, de déroger pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de ses compétences en des domaines où les politiques publiques qu'elle conduit ou accompagne peuvent indirectement exercer des effets protecteurs du patrimoine foncier.

« La collectivité de Corse exerce ainsi des compétences en matière d'aménagement et de développement durable (cf. articles L. 4424-9 à L. 4424-15 du Code Général des Collectivités Territoriales), en matière de logement (article L. 4424-26 du code précité), en matière de tourisme (articles L. 4424-31 et L. 4424-32), en matière d'agriculture et de forêt (article L. 4424-33).

« Il s'agirait alors d'habiliter la collectivité à prendre, à titre expérimental, des mesures dérogatoires au droit commun afin d'assurer une meilleure efficacité aux objectifs de ses politiques publiques dans les domaines ci-dessus visés. Ces mesures ne répondraient pas spécifiquement à un objectif de « protection » de la population locale, mais pourraient notamment viser à garantir l'exercice effectif du droit au logement en Corse, sauvegarder ou mettre en valeur les espaces naturels, permettre le développement agricole et rural de la Corse, garantir l'équilibre du développement touristique.

« Les mesures envisageables pourraient consister en un renforcement des moyens de contrôle de l'autorité publique locale, sinon directement, sauf exceptions, sur les mutations foncières proprement dites, du moins sur l'affectation des espaces fonciers. La réglementation en matière de « zonage », en particulier, pourrait être plus précise et contraignante, de façon à servir avec plus d'efficacité les orientations des politiques d'aménagement et de développement, agricole et touristique.

« L'exercice effectif du droit au logement en Corse, plus particulièrement, ne saurait s'entendre autrement que du droit au logement durable dont l'occupant fait son

habitation principale. L'analyse de l'évolution foncière et immobilière de la Corse faisant ressortir, tout à la fois, une grave insuffisance de logements permanents et de logements sociaux, et un niveau exceptionnellement élevé de résidences secondaires, la correction de cette inégalité de situation par rapport à celle observée en moyenne nationale pourrait justifier certaines mesures venant limiter la réalisation de résidences secondaires là où l'offre foncière ne permet pas d'assurer en nombre suffisant la réalisation d'habitations principales. Ces mesures pourraient intéresser la législation et la réglementation en matière d'urbanisme et de construction, ou encore la fiscalité de l'urbanisme ou la fiscalité directe locale ».

S'agissant d'un sujet particulièrement sensible, et à cadre constitutionnel constant, il y a très peu de chances que le Parlement habilite notre collectivité territoriale à engager une expérimentation, et que le Conseil constitutionnel, éventuellement saisi d'une loi d'habilitation adoptée, ne la censure pas. Cette voie paraît donc condamnée.

V / UN CADRE NORMATIF NOUVEAU POUR ASSURER UNE PLUS GRANDE PROTECTION DU PATRIMOINE FONCIER : la proposition faite à l'Assemblée de Corse

Face aux atteintes que subit le foncier et aux dangers qui le menacent fortement, face à l'évolution de ce patrimoine en un bien strictement marchand, le conseil exécutif a ainsi exploré toutes les voies autorisées par le droit commun pour :

- sinon éviter, du moins atténuer les risques liés à la spéculation immobilière ;
- mettre en œuvre une politique régionale favorisant l'accès au logement (avec un renforcement significatif des moyens), cette problématique étant érigée en priorité dans le PADD ;
- créer l'office foncier de Corse.

Cependant, il apparaît que ces mesures, pour positives qu'elles soient, ne suffiraient pas à garantir la pleine protection du patrimoine foncier, et à répondre de manière conséquente, sans plus tarder, à la situation que connaît la Corse dans ce domaine, avec les conséquences dommageables qui en résultent pour les intérêts de la population résidente et, d'une manière générale, pour la cohésion sociale, le développement du territoire et l'identité de notre île.

C'est la raison pour laquelle il est proposé d'engager un processus pouvant aboutir à la mise en place d'un **cadre normatif nouveau**, de nature à préserver les intérêts de la Corse et, en matière d'accès à la propriété foncière, ceux de ses habitants ayant le statut de résident.

Cette démarche, nul ne doit en douter, ne s'assimile en rien à un quelconque ostracisme à l'égard de qui que soit, et elle n'est sûrement pas dictée par la tentation du repli ou une volonté de fermeture. Encore moins elle ne s'affranchit du respect qui doit être porté aux droits fondamentaux de l'homme. Bien au contraire, elle demeure ancrée dans l'esprit d'ouverture à l'autre, dont il s'agit de favoriser l'accueil et l'insertion, surtout lorsqu'il est animé du désir d'exercer sur notre territoire son activité professionnelle et d'y construire durablement un projet de vie.

Cette démarche n'a pas d'autre objectif que de favoriser l'épanouissement, dans l'équité, de notre population résidente, de protéger notre patrimoine, de préserver et de valoriser l'identité de notre île dans un monde menacé de déstructuration.

Certes, les conditions dans lesquelles pourrait être élaboré et mis en œuvre un dispositif nouveau spécifique à la Corse, en matière d'accès à la propriété foncière, sont complexes et délicates. Leur analyse fait apparaître en effet de nombreuses et fortes contraintes tant internes, au regard des normes constitutionnelles, qu'externes, au regard des grands principes du droit européen.

Cependant, à ces deux niveaux, des dispositifs dérogatoires sont toujours possibles, à la condition qu'ils soient pleinement justifiés par une situation particulière bien identifiée, et qu'ils répondent très précisément à des objectifs d'intérêt général.

C'est donc en prenant en compte ces contraintes et ces exigences qu'est détaillé ci-après ce projet de dispositif.

- **A - L'analyse des contraintes normatives**

1° - Le cadre normatif national

La France a déjà mis en place, dans certaines collectivités territoriales de la République, des dispositifs de protection des intérêts de leur population qui font référence à une durée minimale de résidence¹ :

- dans le domaine foncier : il s'agit des législations mises en vigueur en Polynésie française, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, qui prévoient l'instauration d'un régime de déclaration préalable assorti de mécanismes de préemption de la part des collectivités lorsque des transferts de propriété sont envisagés en faveur de non-résidents. ;
- dans le domaine fiscal : pour les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, dans le cadre d'un transfert de la compétence normative de l'Etat en *matière fiscale*, (réserve faite du domaine des impositions sociales), la loi organique subordonne la *reconnaissance d'un domicile fiscal* dans la collectivité à une *condition de résidence*, ou, pour les sociétés, d'installation du siège de direction effective, *d'au moins cinq ans* (voir l'étude du professeur Castagnède).

La notion de résident retenue pour autoriser des « discriminations positives » est le plus souvent préférée au fait d'être propriétaire ou de figurer au rôle des contributions comme cela est le cas pour justifier l'inscription sur une liste électorale.

En Corse, cette notion sert de fondement à un tarif préférentiel pour les insulaires sur les liaisons aériennes ou maritimes de service public entre l'île et le continent. Enfin, son utilisation est courante au niveau réglementaire national et local.

En matière foncière, les dispositifs dérogatoires mis en place ont un fondement constitutionnel.

¹ Des dispositifs particuliers, en matière foncière, ont été mis en place en Nouvelle-Calédonie, laquelle, il est vrai, n'est pas une collectivité territoriale de la République et n'appartient pas à l'espace européen.

Ainsi, comme le rappelle le professeur Castagnède, « les mesures particulières de protection du patrimoine foncier prévues dans certaines collectivités d'outre-mer trouvent un fondement juridique lui-même particulier dans les dispositions de la Constitution qui, d'une part, prévoit la reconnaissance par la République, au sein du peuple français, des « populations d'outre-mer » (article 72-3), et d'autre part prévoit la possibilité pour celles des collectivités régies par l'article 74 qui sont dotées de l'autonomie, d'adopter, dans les conditions déterminées par la loi organique, des *mesures justifiées par les nécessités locales en faveur de leur population* en matière, notamment, de *protection du patrimoine foncier* (article 74, dixième alinéa) ».

Il est à noter que cette notion de population est précise et n'est pas extensive. Ainsi, comme l'étude du professeur Castagnède le rappelle, « le Conseil constitutionnel a déclaré *non conformes à la Constitution* les dispositions par lesquelles la loi organique statutaire adoptée par le Parlement en 2004 qui exonérait de déclaration préalable les transferts de propriété réalisés au profit de personnes « *de nationalité française* » « *nées en Polynésie française* » ou « *dont l'un des parents est né en Polynésie française* », pour méconnaissance de la notion de population au sens des articles 72-3 et 74 de la Constitution (Décision n° 2004-490 DC du 12 février 2004) ».

Ces dispositifs dérogatoires doivent être fortement justifiés au regard des droits et des principes fondamentaux.

S'agissant du principe d'égalité :

Le Conseil constitutionnel rappelle souvent sa jurisprudence selon laquelle « *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 avec l'objet de la loi qui l'établit* ».

S'agissant du droit de propriété :

Lorsqu'il a eu à examiner en 1996 la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française, qui prévoyait un régime d'autorisation préalable à la réalisation d'opérations de transfert de propriété, le Conseil constitutionnel a ainsi motivé sa censure : « *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* » (Décision 96-373 DC du 9 avril 1996).

Il est vrai que, par ce considérant, le Conseil constitutionnel entendait conforter la censure d'un dispositif qui donnait au conseil des ministres du territoire un pouvoir discrétionnaire d'autorisation préalable, à peine de nullité, à la réalisation de toute opération ayant pour effet le transfert entre vifs d'une propriété immobilière ou de droits sociaux y afférents, et cela « *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* ».

En revanche, lorsqu'il a eu à juger en 2004 de la constitutionnalité de la nouvelle loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française qui a mis en place un

régime de déclaration des transferts de propriétés foncières entre vifs, assorti d'un droit de préemption attribué au conseil des ministres du territoire, tout en prévoyant que sont exonérés de la procédure de déclaration les transferts de propriété au profit de personnes « justifiant d'une durée suffisante de résidence en Polynésie française » le Conseil Constitutionnel, en validant ce dispositif, n'a relevé aucune atteinte au droit de propriété.

A cet égard, on remarquera l'analyse de Jean-François de Montgolfier qui, dans les cahiers du Conseil Constitutionnel, rappelle que le Conseil Constitutionnel assure une protection différenciée du principe de propriété selon que l'atteinte constitue une privation du droit de propriété ou une limitation des conditions de son exercice : dans ce dernier cas, « *le Conseil examine si l'atteinte portée aux conditions d'exercice du droit de propriété est justifiée par des motifs d'intérêt général* ».

Ainsi, ces dispositifs dérogatoires doivent répondre à un objectif d'intérêt général.

C'est bien là une condition essentielle de la validation par le Conseil constitutionnel de dispositions normatives dérogeant aux principes ou aux droits fondamentaux.

Dans le rapport qu'il nous a remis, où il analysait la décision du Conseil de 1996 relative au projet d'octroi à l'autorité polynésienne d'un pouvoir discrétionnaire d'autorisation préalable à tout transfert de propriété sans pouvoir fonder ses décisions sur des motifs d'intérêt général, le professeur Carcassonne estimait que « à 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 ».

Ainsi, le statut de 2004 de la Polynésie française, 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* ».

De même, les dispositions statutaires applicables à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin évoquent l'objectif de « *préserver la cohésion sociale (de ces collectivités), de garantir l'exercice effectif du droit au logement de (leurs) habitants (et de) sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels* ».

Ces dispositifs dérogatoires doivent, dans leur déclinaison, être en rapport direct avec l'objectif d'intérêt général poursuivi.

Comme on l'a vu, en matière foncière, seules les collectivités territoriales de la Polynésie française, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin bénéficient de dispositifs dérogatoires déclinés par la loi organique statutaire.

Elles peuvent « subordonner à déclaration les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur (leur) territoire ou de droits sociaux y afférents, à l'exception des donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré ».

Pour satisfaire aux motifs d'intérêt général rappelés plus haut, elles peuvent « exercer dans le délai de deux mois (leur) 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 desdits propriétés foncières ou droits sociaux. A défaut d'accord, cette valeur est fixée comme en matière d'expropriation ».

Ces dispositions « ne sont pas applicables aux transferts réalisés au profit des personnes :

« - justifiant d'une durée suffisante de résidence (dans la collectivité),

« 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 (dans la collectivité) et contrôlées, directement ou indirectement, par les personnes mentionnées à l'alinéa précédent ».

Le professeur Castagnède rappelle dans son étude qu'il « ressort des dispositions de la loi organique que la « durée suffisante de résidence dans la collectivité », pour l'application des mesures de protection du patrimoine foncier, est laissée à l'appréciation des autorités délibérantes des collectivités concernées, qui pourraient le cas échéant retenir le critère d'une durée de cinq années de résidence, ou retenir une durée différente, et pourraient de même préciser les conditions d'appréciation de la notion de « résidence », pouvant être distincte de la notion de domicile fiscal, telle qu'entendue, par exemple, au sens de l'article 4 B du Code Général des Impôts ».

Les modalités d'application de ces dispositions sont déterminées en Polynésie française par les « lois de pays » ayant en fait la nature d'actes réglementaires, et, à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, par des délibérations du conseil territorial qui peuvent notamment prévoir les cas dans lesquels les périodes passées en dehors de la collectivité 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.

2° - Le cadre normatif européen

Le statut interne et le statut européen des collectivités territoriales de la République ne sont pas dépendants l'un de l'autre. Cependant, l'analyse juridique des dispositions envisagées pour la protection de la population d'une collectivité ne peut être réalisée sans référence aux contraintes normatives européennes.

Rappelons pour mémoire que c'est sur la base des dispositions d'une directive européenne que la collectivité territoriale de Corse a pu instaurer, en matière de transports maritimes et aériens, un tarif préférentiel pour les résidents et un mécanisme d'aide sociale.

Rappelons également que si dans certaines îles européennes ont pu être maintenus des dispositifs particuliers en matière foncière, c'est parce que les Etats dont elles dépendent l'ont négocié au moment de leur adhésion : ainsi en est-il depuis 1996 pour l'île d'Aland où existaient des droits historiques.

Quant aux dispositifs de protection du patrimoine foncier mis en place en **outre-mer**, ils ont été ainsi analysés au regard du droit européen par le professeur Castagnède :

« Les dispositions de l'article 74 de la Constitution prévoyant que la loi organique statutaire peut déterminer, pour celles de ces collectivités qui sont dotées de l'autonomie, 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 »*, sont à vrai dire plus exactement appropriées au cas des collectivités d'outre-mer qui ne font pas partie du territoire de l'Union européenne et ne sont pas assujetties au droit de celle-ci.

« Des mesures prises par une collectivité territoriale faisant partie de l'Union européenne, en faveur de sa population, en matière *d'accès à l'emploi* et de *droit d'établissement* pour *l'exercice d'une activité professionnelle*, ainsi, ne seraient guère compatibles avec les « grandes libertés » de circulation du Traité, dont la liberté de circulation des personnes et la liberté d'établissement. Le statut des collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, d'ailleurs, ne visent pas de telles mesures comme étant au nombre de celles pouvant être prises par ces collectivités.

« On ne peut exclure que des mesures *« de protection du patrimoine foncier »* ne soient pas non plus jugées exactement conformes à la liberté d'établissement au sein de l'Union européenne et à la liberté de circulation des capitaux. La collectivité de Saint-Barthélemy, pour sa part, a résolu de s'affranchir des contraintes du droit de l'Union européenne en demandant son retrait du territoire de l'Union, et son rattachement à la liste des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) associés à l'Union. La collectivité de Saint-Martin n'a pas mis en œuvre, à ce jour, le droit de préemption spécifique autorisé par son statut ».

A cet égard, il est intéressant d'examiner comment ont été appréciées par la Cour de justice de l'Union européenne les **dispositions prises en 2009 par la Région flamande en faveur de soixante-neuf de ses communes** confrontées à une flambée des prix de l'immobilier et à une pression migratoire ayant pour conséquence d'empêcher la population résidente d'avoir accès à un logement. (Arrêt du 8 mai 2013. Demandes de décision préjudicielle : Cour constitutionnelle de Belgique).

Ces dispositions empêchaient d'acquérir des terrains ou des constructions érigées sur ceux-ci, de les prendre à bail pour une durée supérieure à neuf ans ou encore de contracter sur ceux-ci un droit d'emphytéose ou de superficie, les personnes qui ne pouvaient justifier d'un « lien suffisant » avec une de ces communes, à savoir : soit y être domicilié de manière ininterrompue depuis six ans, soit y avoir une activité, soit avoir établi avec elle un lien professionnel, familial, social ou économique de longue durée.

La cour de justice de l'Union européenne a jugé que ce dispositif portait atteinte à plusieurs libertés fondamentales : la liberté de circulation et d'établissement, la libre prestation des services et la libre circulation des capitaux.

Elle a cependant rappelé que « des mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité

FUE peuvent néanmoins être admises à condition qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de celui-ci et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi ».

Elle a donc examiné l'objectif poursuivi par le décret flamand et ainsi défini : « dans un but d'aménagement du territoire, assurer une offre de logement suffisante à des personnes ayant un faible revenu ou à d'autres catégories défavorisées de la population locale ».

Après avoir reconnu que « de telles exigences relatives à la politique du logement social d'un État membre peuvent constituer des raisons impérieuses d'intérêt général et, dès lors, justifier des restrictions telles que celles établies par le décret flamand », elle a vérifié si la condition d'existence d'un « lien suffisant » avec la commune cible concernée constituait une mesure nécessaire et appropriée à la réalisation de l'objectif invoqué. Elle a estimé qu'aucune des conditions posées n'était « en rapport direct avec les aspects socio-économiques correspondant à l'objectif affiché », que ces conditions pouvaient être satisfaites non seulement par la population la moins fortunée, mais également par d'autres personnes disposant de moyens suffisants », et qu'ainsi ces mesures allaient « au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but recherché ».

S'agissant de la condition relative à l'existence d'un lien professionnel, familial, social ou économique entre l'acquéreur ou le preneur potentiel et la commune concernée en raison d'une circonstance importante et de longue durée, la Cour a estimé « qu'un régime d'autorisation administrative préalable ne saurait légitimer un comportement discrétionnaire de la part des autorités nationales, de nature à priver les dispositions du droit de l'Union, notamment celles relatives à une liberté fondamentale, de leur effet utile ». Elle a rappelé que « pour qu'un tel régime soit justifié alors même qu'il déroge à une telle liberté fondamentale, il doit être fondé sur des critères objectifs, non discriminatoires et connus à l'avance, qui assurent qu'il est propre à encadrer suffisamment l'exercice du pouvoir d'appréciation des autorités nationales ». Or, a-t-elle jugé, « compte tenu du caractère vague de ladite condition et de l'absence de spécification des situations dans lesquelles elle devrait être considérée comme satisfaite dans les cas concrets, les dispositions du décret flamand ne répondent pas à de telles exigences ».

Sur la base de cet arrêt, la Cour constitutionnelle de Belgique a annulé les dispositions en cause. (Arrêt n° 144/2013 du 7 novembre 2013)

B - Le dispositif particulier propre à la Corse

L'étude juridique qui précède permet de mieux cerner les conditions d'élaboration et de mise en œuvre d'un dispositif dérogatoire propre à la Corse, dans un cadre normatif nouveau assurant la protection du patrimoine foncier et préservant, en la matière, les intérêts de la population ayant le statut de résident.

1° - Le dispositif dérogatoire doit avoir un fondement constitutionnel

Vouloir bâtir un tel dispositif dans le cadre actuel de la Constitution serait vain. Seule une mention de la Corse dans la loi fondamentale, prévoyant explicitement la possibilité de prendre les mesures de protection qui apparaissent nécessaires peut fonder le dispositif envisagé.

A ce niveau, ainsi que l'a rappelé en 2004 le Conseil constitutionnel, « *rien ne s'oppose, sous réserve des prescriptions des articles 7, 16 et 89 de la Constitution, à ce que le pouvoir constituant introduise dans le texte de la Constitution des dispositions nouvelles qui, dans les cas qu'elles visent, dérogent à des règles ou principes de valeur constitutionnelle* ».

Les experts que nous avons consultés font valoir 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. « Comme pour la mise en vigueur d'un régime de préemption en cas de cession d'un bien immobilier à un non-résident, un 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 » (rapport Carcassonne).

Le professeur Castagnède élargit une telle analyse. S'agissant « des grandes orientations des évolutions statutaires susceptibles de conférer à la collectivité de Corse des moyens juridiques renforcés de protection du patrimoine foncier », il évoque d'abord plusieurs hypothèses d'évolution, au plan national, dont la Corse tirerait parti : un « développement de l'expérimentation législative rapprochant la situation de la France de celle d'autres pays européens où les autorités locales disposent d'une compétence plus affirmée d'adaptation ou de modification des mesures législatives ou réglementaires dans les domaines où elles exercent leurs compétences » ; une « approche constitutionnelle nouvelle qui, renonçant à identifier distinctement les collectivités d'outre-mer, prévoirait un socle de règles communes pour l'ensemble des collectivités territoriales, assorti de mesures particulières pour un certain nombre d'entre elles, justifiées par leur particularisme historique, géographique, économique ou culturel ».

Mais, pour l'immédiat, il considère que « l'éventuelle application à la collectivité de Corse de dispositions qui s'avèreraient nécessaires, alors qu'elles ne sont présentement prévues que pour certaines collectivités d'outre-mer, pourrait aussi, de manière moins bouleversante, procéder de la définition d'un *nouveau statut* pour la collectivité. L'accès à des mesures en faveur de sa population, notamment en matière de protection du patrimoine foncier, supposerait alors des *dispositions constitutionnelles propres à la collectivité de Corse, dérogoires au droit commun des collectivités territoriales défini à l'article 72* ».

Cette analyse est celle que nous privilégions. La mention de la Corse dans la Constitution devrait donc être assortie d'une disposition prévoyant que pourraient être prises, au bénéfice de la population résidente, dans les conditions fixées par la loi, des mesures justifiées par les nécessités locales en matière de protection du patrimoine foncier.

2° - Le dispositif dérogoire doit être fortement justifié au regard des droits et des principes fondamentaux

Que ce soit au plan national (s'agissant du principe d'égalité et du droit de propriété) ou au plan du droit de l'union européenne (s'agissant de l'exercice des libertés fondamentales garanties par le Traité) tout régime dérogoire décliné par une loi (organique ou simple) ne peut être admis que s'il respecte des conditions très

précises, toujours rappelées, en des termes similaires, par le Conseil constitutionnel et la Cour de justice européenne.

a) il doit répondre à une situation particulière

Cette exigence renvoie à la situation de la Corse dans les domaines du foncier et de l'immobilier, telle qu'elle a été décrite ci-dessus et qui peut être ainsi synthétisée :

- l'augmentation importante des prix du foncier bâti et non bâti, tant en milieu urbain qu'en milieu rural ;
- le développement d'un marché spéculatif ;
- la forte demande extérieure tant en logements qu'en foncier constructible, soutenue par des capacités financières moyennes plus élevées que celles de la population locale ;
- la forte progression du nombre de résidences secondaires acquises par des particuliers non-résidents ;
- l'insuffisance de logements permanents rendue plus aiguë de ce fait ;
- les difficultés que rencontre, dans un tel contexte, la population résidente pour accéder à un logement principal ;
- une concurrence foncière défavorable à l'activité agricole ;
- un sentiment de dépossession de la population au regard de cet état de fait.

b) il doit répondre à des objectifs d'intérêt général

Ces objectifs découlent du constat évoqué :

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

3° - Les principales mesures du dispositif envisagé

Elles seraient précisées par la loi.

Le régime de l'autorisation préalable à la réalisation de tout transfert de propriété, délivrée par une autorité investie à cet effet, ne paraît pas souhaitable, compte tenu des obstacles juridiques analysés ci-dessus et des risques évidents de censure aux niveaux national et européen (statut de la Polynésie française de 1996 ; décret de la Région flamande de 1009).

De même l'application du dispositif à une population qui comprendrait à la fois les résidents et les personnes non résidentes ayant en Corse le centre de leurs intérêts moraux et matériels, présenterait un risque tant au niveau national qu'euro péen (voir l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne précité).

Dans ces conditions, mieux vaut traiter séparément ces deux catégories.

Il serait d'emblée proposé que l'accès à la propriété foncière puisse être automatiquement exercé par les personnes considérées comme ayant le statut de résident, à savoir :

- les personnes physiques pouvant justifier de l'occupation effective et continue d'une résidence principale située en Corse, durant une période minimale de cinq années,
- les personnes morales ayant leur siège social en Corse et contrôlées, directement ou indirectement, par les personnes mentionnées à l'alinéa précédent.

Quant à l'extension du même bénéfice aux personnes justifiant d'un lien matériel ou moral effectif avec au moins une des communes de Corse, elle mériterait d'être étudiée de manière plus approfondie.

Par ailleurs, il apparaîtrait opportun de prévoir des exceptions ciblées, comme l'a suggéré le professeur Carcassonne. La cession de biens fonciers à des personnes n'ayant pas le statut de résident pourrait être possible dans la mesure où elle répondrait aux objectifs d'intérêt général définis à l'article 8 ci-dessus, et aurait pour objet de faciliter la réalisation d'un projet d'intérêt général à caractère économique, social, environnemental ou structurant. Ce point mérite d'être approfondi.

De même, doit être plus amplement analysée la possibilité d'octroyer un droit de préemption à la collectivité territoriale. Celui-ci ne pourrait être systématique, compte tenu des moyens financiers que sa mobilisation impliquerait. Mais il pourrait être réservé à des opérations ciblées.

Enfin, il serait utile d'approfondir la définition des moyens à mettre en œuvre pour réorienter et soutenir en conséquence l'activité du bâtiment, ainsi que le suggèrent opportunément les cabinets Algoe et de Castelnau.

L'ensemble de ces propositions est synthétisé dans le projet de délibération ci joint.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.