

N° 49

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 octobre 2001

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission spéciale (1) chargée d'examiner le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, relatif à la Corse,

Par M. Paul GIROD,

Sénateur.

(1) Cette commission spéciale est composée de : MM. Jacques Larché, président ; José Balarello, Robert Bret, Jean-Patrick Courtois, Marcel Debarge, Michel Mercier, Georges Othily, vice-présidents ; Jean-Pierre Bel, Philippe Darniche, Philippe Marini, secrétaires ; Paul Girod, rapporteur ; Jacques Bellanger, Laurent Béteille, Jean-Guy Branger, Michel Charasse, Yvon Collin, Mme Dinah Derycke, MM. Jean-Léonce Dupont, Patrice Gélard, Francis Giraud, Adrien Gouteyron, Daniel Hoeffel, Jean-Jacques Hyst, Alain Joyandet, Lucien Lanier, Jacques Legendre, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Nachbar, Paul Natali, Jean-François Picheral, Xavier Pintat, Philippe Richert, Gérard Roujas, Pierre-Yvon Trémel, Maurice Ulrich, Jean-Paul Virapoullé.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^e législ.) : 2931, 2995 et T.A. 673

Sénat : 340 (2000-2001)

Collectivités territoriales.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION SPÉCIALE	10
EXPOSÉ GÉNÉRAL	14
I. LA PORTÉE LIMITÉE DES RÉPONSES INSTITUTIONNELLES FACE AUX DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES QUE RENCONTRE LA CORSE	17
A. UNE COLLECTIVITÉ ENRACINÉE DANS LA RÉPUBLIQUE MAIS CONFRONTÉE A DES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES	17
1. <i>L'enracinement dans la République</i>	17
a) Les soubresauts de l'histoire.....	17
b) Les contraintes issues de la géographie.....	18
c) Un attachement indéfectible à la France.....	20
2. <i>Une mise en cause récurrente et inacceptable de la légalité républicaine</i>	21
a) Les constats et les propositions de la commission d'enquête sénatoriale.....	21
b) Une situation qui demeure très préoccupante	23
3. <i>Un développement économique encore insuffisant</i>	24
a) Une économie fragile	24
b) Un statut fiscal favorable	27
c) Un réel effort de solidarité nationale.....	29
B. DES RÉPONSES INSTITUTIONNELLES QUI ONT MONTRÉ LEURS LIMITES	30
1. <i>La mise en œuvre laborieuse du statut particulier</i>	30
a) 1982 : un statut original... vite rattrapé par l'ensemble des régions.....	30
b) 1991 : un statut dont le bilan est mitigé	32
2. <i>Le statut des îles européennes : un terme de comparaison incertain</i>	35
3. <i>Un débat plus large : l'approfondissement de la décentralisation</i>	36
a) Une réforme inachevée	37
b) Une préoccupation constante du Sénat	37
c) Une réforme reportée.....	37
II. LES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT : L'ÉLABORATION D'UN PROJET DE LOI EN PARTIE NON CONFORME A LA CONSTITUTION AU TERME D'UN PROCESSUS PLACÉ SOUS LE SIGNE DE L'AMBIGUÏ TÉ	38
A. UN PROCESSUS PLACÉ SOUS LE SIGNE DE L'AMBIGUÏ TÉ	38
1. <i>Les étapes du processus</i>	39
a) La déclaration du Premier ministre devant l'Assemblée de Corse, le 6 septembre 1999.....	39
b) Le déroulement des discussions	39
c) Le relevé de conclusions du 20 juillet 2000	40
(1) L'organisation administrative de la Corse et les compétences de la collectivité territoriale	40
(2) Le statut fiscal, la fiscalité sur les successions et le financement de l'économie	41
(3) L'enseignement de la langue corse.....	42
(4) La loi de programmation.....	42
d) Les réactions au relevé de conclusions	43
2. <i>Des ambiguïtés qui n'ont toujours pas été levées</i>	43
a) Les interrogations relatives aux conditions du débat	43
(1) Le « préalable » tenant à l'arrêt de la violence	43
(2) Le choix des interlocuteurs du Gouvernement.....	45
(3) L'inconnue tenant à la consultation des citoyens	46

b) Les questions sur l'objet du débat	47
(1) Quel horizon pour les réformes ?	47
(2) Les confusions relatives au pouvoir législatif	48
B. LE PROJET DE LOI INITIAL : DES DISPOSITIONS EN PARTIE NON CONFORMES A LA CONSTITUTION.....	52
1. <i>Le volet institutionnel</i>	52
a) La clause générale de compétence	52
b) L'adaptation des lois et des règlements nationaux par la collectivité territoriale de Corse.....	52
c) La dissolution des offices	53
d) Les transferts de biens, de services et de personnels	53
e) Les dispositions diverses	54
2. <i>Les dispositions relatives à la langue corse et à la culture</i>	54
a) La planification scolaire	55
b) L'enseignement supérieur.....	55
c) L'enseignement de la langue corse.....	55
d) La culture et la communication	57
e) Le sport et l'éducation populaire	59
3. <i>Le volet aménagement et développement économique</i>	59
a) Les dispositions relatives à l'urbanisme et à l'aménagement	59
b) Les transports et la gestion des infrastructures.....	60
c) Le développement économique.....	61
d) L'environnement et les services de proximité	62
(1) L'environnement.....	62
(2) L'eau et l'assainissement	62
(3) L'élimination des déchets	63
(4) L'énergie	63
4. <i>Le volet fiscal et financier</i>	63
a) L'aide fiscale à l'investissement	63
b) La sortie du régime de la zone franche de Corse.....	64
c) La normalisation du régime fiscal des successions.....	64
d) Le programme exceptionnel d'investissement.....	64
e) La compensation des transferts de compétences	64
III. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN TEXTE DIFFICILEMENT ACCEPTABLE ET INAPPLICABLE EN L'ÉTAT, MALGRÉ DES CORRECTIONS SIGNIFICATIVES	65
A. LA PARTIE INSTITUTIONNELLE	65
1. <i>L'affirmation d'un pouvoir réglementaire de la collectivité territoriale de Corse</i>	65
2. <i>Une tentative pour mettre en conformité avec la Constitution des dispositions permettant l'adaptation des lois et des décrets par la collectivité territoriale de Corse</i>	65
3. <i>La dissolution des offices</i>	66
4. <i>Les transferts de services et de personnels</i>	66
5. <i>Les dispositions diverses</i>	67
B. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA LANGUE CORSE ET À LA CULTURE.....	67
1. <i>La planification scolaire</i>	67
2. <i>L'enseignement supérieur</i>	67
3. <i>L'enseignement de la langue corse</i>	68
4. <i>La culture</i>	68
5. <i>Le sport</i>	69

C. LE VOLET AMÉNAGEMENT ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE.....	69
1. Les dispositions relatives à l'urbanisme et à l'aménagement.....	69
2. Les transports et la gestion des infrastructures.....	70
3. Le développement économique.....	71
4. L'environnement.....	71
5. L'eau et l'assainissement.....	71
D. LE VOLET FISCAL ET FINANCIER.....	72
1. L'aide fiscale à l'investissement.....	72
2. La sortie du régime de la zone franche urbaine.....	72
3. La normalisation du régime fiscal des successions.....	73
IV. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION SPECIALE.....	74
A. LES PROPOSITIONS CONCERNANT LE VOLET INSTITUTIONNEL.....	74
1. Les spécificités corses ne justifient pas qu'un pouvoir d'expérimentation législative et qu'un pouvoir réglementaire soient dévolus à la collectivité territoriale de Corse.....	74
a) Le pouvoir d'adaptation législative.....	74
b) Le pouvoir réglementaire « propre » et le pouvoir d'adaptation des règlements nationaux.....	75
2. La reconnaissance d'un pouvoir normatif à une collectivité locale et l'adaptation des règlements nationaux sont des idées intéressantes mais qui nécessitent une révision préalable de la Constitution et doivent être envisagées dans un cadre global.....	76
B. LA SUPPRESSION DES OFFICES ET L'ENCADREMENT DES CONDITIONS DE LEUR RE-CREATION SUR DES FONDEMENTS ASSAINIS.....	77
C. LE VOLET ÉDUCATIF ET CULTUREL.....	77
1. La planification scolaire et l'enseignement supérieur.....	78
2. L'enseignement de la langue corse.....	78
3. Culture et communication.....	80
4. Sport et éducation populaire.....	80
D. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'URBANISME ET À L'AMÉNAGEMENT.....	80
1. Clarifier le régime juridique du PADU.....	80
2. Supprimer des dispositions qui pourraient porter atteinte au littoral de Corse.....	81
3. Apporter une vraie réponse aux difficultés suscitées par l'application de la loi « littoral ».....	82
4. Faciliter la gestion et la protection du littoral.....	82
5. Les transports et la gestion des infrastructures.....	83
6. Le développement économique.....	84
E. RENDRE PLUS ATTRACTIF LE DISPOSITIF FISCAL ET FINANCIER.....	85
1. L'aide fiscale à l'investissement.....	85
2. La sortie du régime de la zone franche urbaine.....	85
3. La normalisation du régime fiscal des successions.....	86
4. La prise en charge par l'Etat d'une partie des arriérés de cotisations patronales des employeurs de main d'œuvre agricole.....	86
5. La compensation des charges transférées.....	87
F. LES DISPOSITIONS DIVERSES.....	87
EXAMEN DES ARTICLES.....	88
TITRE PREMIER DE L'ORGANISATION ET DES COMPÉTENCES DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE.....	88

- *Article additionnel avant l'article premier* **Définition des spécificités de la collectivité territoriale de Corse**..... 88

CHAPITRE PREMIER DU RÉGIME JURIDIQUE DES ACTES DE L'ASSEMBLÉE DE CORSE..... 89

- *Article premier* (art. L. 4424-1 et L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales) **Attributions de l'Assemblée de Corse Adaptation des lois et des règlements** 89
- *Article 2* (art. L. 4423-1 du code général des collectivités territoriales) **Déféré préfectoral – recours suspensif** 121
- *Article 3* **Refonte du chapitre du code consacré à l'organisation de la collectivité territoriale de Corse**..... 122

CHAPITRE 2 DISPOSITIONS RELATIVES AUX COMPÉTENCES DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE..... 123

- *SECTION 1 De l'identité culturelle* 123
- *Sous-section 1 De l'éducation et de la langue corse*..... 123
- *Article 4* (art. L. 4424-11, L. 4424-12 et L. 4424-15 du code général des collectivités territoriales) **Carte scolaire des établissements secondaires**..... 123
- *Article 5* (art. L. 4424-13 du code général des collectivités territoriales) **Actions de formation supérieure** 130
- *Article 6* **Financement des établissements d'enseignement supérieur et gestion des instituts universitaires de formation des maîtres** 131
- *Article 7* (art. L. 312-11 du code de l'éducation) (art. L. 4424-14 du code général des collectivités territoriales) **Enseignement de la langue corse** 134
- *Sous-section 2 De la culture et de la communication* 143
- *Article 8* (art. L. 4424-16 du code général des collectivités territoriales) **Coopération décentralisée en matière culturelle** 143
- *Article 9* (art. L. 4424-17 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 144-6 du code de l'urbanisme) **Compétences en matière culturelle** 144
- *Article 10* (art. L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales) **Création d'infrastructures de communication**..... 156
- *Sous-section 3 Du sport et de l'éducation populaire* 159
- *Article 11* (art. L. 4424-8 du code général des collectivités territoriales) **Compétences de la collectivité territoriale de Corse en matière de sport et d'éducation populaire**..... 159

- *SECTION 2 De l'aménagement et du développement* 162
- *Division additionnelle avant l'intitulé de la sous-section 1 de la section 2 du chapitre 1er du titre 1er* **Délimitation du domaine public maritime** 162
- *Article additionnel avant l'article 12* **Modification de l'intitulé du titre V de la première partie du livre IV du code du domaine de l'État** 163
- *Article additionnel avant l'article 12* **Délimitation du domaine public maritime en Corse**..... 163
- *Division additionnelle avant l'intitulé de la sous-section 1 de la section 2 du chapitre 1er du titre 1er* **Dispositions relatives au littoral** 164
- *Article additionnel avant l'article 12* **Interdiction de construire dans les espaces remarquables où est survenu un incendie de forêt**..... 164

• Article additionnel avant l'article 12 Aide financière destinée au financement des plan locaux d'urbanisme en Corse	165
• Article additionnel avant l'article 12 Gage	166
• Article additionnel avant l'article 12 Entrée en vigueur des dispositions de l'article L.122-2 du code de l'urbanisme en Corse	166
• Article additionnel avant l'article 12 Réalisation d'aménagements légers	168
• Sous-section 1 Du plan d'aménagement et de développement durable	169
• Article 12 Régime du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADU)	169
• Article L.4424-9 du Code général des collectivités territoriales Contenu du PADU	176
• Article L. 4424-10 du Code général des collectivités territoriales Dérogations à la loi « littoral » opérées par le PADU	181
• Article L. 4424-11 du Code général des collectivités territoriales Portée normative du PADU	200
• Article L. 4424-12 du Code général des collectivités territoriales Valeur normative du PADU eu égard à la mise en valeur de la mer et aux transports	202
• Article L. 4424-13 du Code général des collectivités territoriales Procédure d'élaboration du PADU	203
• Article L. 4424-14 du Code général des collectivités territoriales Conditions d'adoption d'un contrat de plan entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse	205
• Article L. 4424-15 du Code général des collectivités territoriales Modification du PADU destinée à réaliser un projet d'intérêt général ou une opération d'intérêt national	206
• Article 13 Abrogations	207
• Sous-section 2 Des transports et de la gestion des infrastructures	208
• Article 14 Transports	208
• Article 15 (Chapitre IV du titre II du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales) Gestion des infrastructures de transport	216
• Article L. 4424-22 du Code général des collectivités territoriales Compétence de la collectivité territoriale de Corse en matière de ports maritimes	217
• Article L. 4424-23 du Code général des collectivités territoriales Compétences de la collectivité territoriale de Corse en matière d'aérodromes	220
• Article L. 4424-24 du Code général des collectivités territoriales Transfert du réseau ferré dans le patrimoine de la collectivité territoriale de Corse	221
• Article L. 4424-25 du Code général des collectivités territoriales Transfert des biens de l'Etat mis à la disposition de l'Office d'équipement hydraulique de la collectivité territoriale de Corse	223
• Sous-section 3 Du logement	223
• Article 16 Logement	223
• SECTION 3 Du développement économique	224
• Sous-section 1 De l'aide au développement économique	224
• Article 17 (Chapitre IV du titre II du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales) Aides au développement économique	224
• Sous-section 2 Du tourisme	238
• Article 18 (art. L. 4424-31 du code général des collectivités territoriales) Orientations en matière de développement touristique	238
• Article 19 (art. L. 4424-32 du code général des collectivités territoriales) Classement des stations, organismes et équipements de tourisme	245
• Sous-section 3 De l'agriculture et de la forêt	252

• Article 20 (art. L. 4424-33 du code général des collectivités territoriales, art. L. 112-11, L. 112-12, L. 314-1 et L. 314-1-1 du code rural) Orientations en matière de développement agricole, rural et forestier	252
• Article 21 (art. L. 181-1 du code forestier) Propriété et gestion des forêts	261
• Sous-section 4 De l'emploi et de la formation professionnelle	265
• Article 22 (art. L. 4424-34 du code général des collectivités territoriales, art. L. 910-1 du code du travail) Formation professionnelle et apprentissage	265
• SECTION 4 De l'environnement et des services de proximité	276
• Sous-section 1 De l'environnement	278
• Article 23 Codification et dispositions diverses	278
• Article 24 Transferts de compétences en matière d'environnement	280
• Article additionnel après l'article 24 Coordination	285
• Article 25 Comité pour le développement, l'aménagement et la protection du massif Corse	286
• Sous-section 2 De l'eau et de l'assainissement	288
• Article 26 (Article L. 4424-36 du code général des collectivités territoriales) Planification de la ressource en eau	288
• Article 27 (Article L.214-15 du code de l'environnement) Tarification de l'eau	296
• Sous-section 3 Des déchets	298
• Article 28 Plans d'élimination des déchets	298
• Article L. 4124-37 du code général des collectivités territoriales Compétences de la collectivité territoriale de Corse pour l'élaboration des plans d'élimination des déchets	299
• Article L. 4424-38 du code général des collectivités territoriales Compétence de la collectivité territoriale de Corse pour déterminer les modalités et procédures d'élaboration, de publication et de révision des plans d'élimination des déchets et régime transitoire	301
• Sous-section 4 De l'énergie	302
• Article 29 Coordination	302
TITRE II DES MOYENS ET DES RESSOURCES DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE	303
CHAPITRE PREMIER DISPOSITIONS RELATIVES AUX SERVICES ET AUX PERSONNELS	303
• Article 30 Transfert ou mise à disposition des services et des biens de l'Etat correspondant aux compétences transférées	303
• Article 31 Mise à disposition provisoire des agents des services transférés	304
• Article 32 Droit d'option des fonctionnaires des services transférés	305
• Article 33 Droit d'option des agents non titulaires des services transférés	306
• Article 33 bis (nouveau) Titularisation des agents non titulaires de l'Etat dont le service est transféré à la collectivité territoriale de Corse	307
CHAPITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AUX TRANSFERTS DE BIENS ET DE RESSOURCES	308
• Article 34 (art. L. 4425-2 du code général des collectivités territoriales) Compensation des charges	308

• <i>Article 35</i> (art. L. 4422-45 du code général des collectivités territoriales) Transferts de biens de l'Etat dans le patrimoine de la collectivité territoriale de Corse	310
• <i>Article 36</i> (art. L. 4425-4 du code général des collectivités territoriales) Dotation de continuité territoriale	313
• <i>Article 37</i> (art. L. 4425-5 à L. 4425-8 du code général des collectivités territoriales) Financement du plan d'aménagement et de développement durable	317
• <i>Article 38</i> (art. 34 de la loi de finances pour 1993, art. L. 4425-1 du code général des collectivités territoriales) Ressources fiscales de la collectivité territoriale de Corse	319
• <i>Article 39</i> (art. L. 112-14 du code rural) Crédits alloués aux offices	323
• <i>Article 39 bis (nouveau)</i> Rapport du Gouvernement au Parlement sur le bilan des transferts de personnels et de ressources	324
CHAPITRE III DISPOSITIONS RELATIVES AUX OFFICES	326
• <i>Article 40</i> (art. L. 4424-40 et L. 4424-41 nouveau du code général des collectivités territoriales) Exercice par la collectivité territoriale de Corse des missions confiées aux offices	326
• <i>Article 40 bis (nouveau)</i> (art. L. 4422-26 du code général des collectivités territoriales) Tutelle du président du conseil exécutif sur les actes des offices	332
• <i>Article 41</i> (art. L. 4424-20, L. 4424-31, L. 4424-33 et L. 4424-35 du code général des collectivités territoriales) Disparition des offices - Coordination	333
• <i>Article 42</i> (art. L. 112-11 et L. 112-12 du code rural) Disparition des offices - Coordination	333
TITRE III MESURES FISCALES ET SOCIALES	334
CHAPITRE PREMIER MESURES FISCALES ET SOCIALES EN FAVEUR DE L'INVESTISSEMENT	334
• <i>Article 43</i> (art. 244 quater E, 199 ter D, 220 D, 223 O, 1466 B, 1466 B bis et 1466 C du code général des impôts) Aide fiscale à l'investissement	334
• <i>Article 44</i> (art. 4 de la loi n°96-1143 du 26 décembre 1996) Sortie progressive des dispositifs d'exonération de charges sociales	363
• <i>Article 44 bis</i> (art. 4 bis de la loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996) Pérennisation du différentiel de charges sociales conféré dans le cadre de la zone franche de Corse	367
CHAPITRE II DISPOSITIONS RELATIVES AUX DROITS DE SUCCESSION	370
• <i>Article 45</i> (art. 641 bis, 750 bis A, 885 H, 1135, 1135 bis, 1728 A et 1840 G undecies du code général des impôts) Normalisation progressive du régime fiscal des successions en Corse	370
• <i>Article 45 bis</i> Prise en charge par l'Etat d'une partie des cotisations sociales dues par les employeurs de main d'œuvre agricole en Corse	392
TITRE IV PROGRAMME EXCEPTIONNEL D'INVESTISSEMENTS	408
• <i>Article 46</i> Mise en œuvre du programme exceptionnel d'investissements	408

TITRE V DISPOSITIONS DIVERSES 413

- *Article 47* (art. L. 4421-3 du code général des collectivités territoriales)
Conférence de coordination des collectivités territoriales 413
- *Article 48* (art. L. 4422-9 du code général des collectivités territoriales)
Désignation des vice-présidents de l'Assemblée de Corse 416
- *Article 49* (art. L. 4422-19 du code général des collectivités territoriales) **Nombre
des conseillers exécutifs de Corse..... 418**
- *Article 50* (art. L. 4422-25 du code général des collectivités territoriales)
Empêchement du président du conseil exécutif 419
- *Article 50 bis* (art. L. 4425-8 du code général des collectivités territoriales)
Information de l'Assemblée de Corse par la chambre régionale des comptes 420
- *Article 51* **Entrée en vigueur de la loi 425**
- *Article 52* **Décret d'application 425**

ANNEXES ERREUR ! SIG

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Réunie le mardi 30 octobre 2001, sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la Corse a procédé à l'examen du rapport de M. Paul Girod.

Présentant les dispositions d'ordre institutionnel, le rapporteur a tout d'abord souligné qu'il ne saurait être question de procéder à des transferts de compétences législatives de façon incidente ou subreptice.

Après avoir indiqué que l'article 26 du statut de 1991, permettant à l'Assemblée de Corse de faire des propositions d'adaptation législative ou réglementaire, avait très mal fonctionné, il a souhaité en modifier le régime afin de mieux prendre en compte les spécificités de l'île. Sur ce point, il a estimé qu'une catégorie de normes législatives « déclinables » par région faisait défaut dans le droit positif, lequel ne permet pas, en l'état, de prendre en compte la diversité des circonstances locales.

Abordant les questions posées par l'application en Corse de la loi « littoral », conçue pour protéger des rivages déjà fortement urbanisés, le rapporteur a préconisé la mise en place d'un dispositif analogue à celui des cessions de forêt à titre gratuit aux communes en échange d'un droit à construire.

M. Paul Girod, rapporteur, a ensuite évoqué le volet culturel du projet de loi. Il s'est déclaré soucieux de faire en sorte que la langue corse demeure vivante et qu'elle contribue à permettre aux Corses de sortir de leur île, en facilitant l'apprentissage d'autres langues romanes. Il a souligné que cet enseignement ne saurait ni être obligatoire ni porter préjudice à l'enseignement d'autres matières à l'école.

S'agissant des dispositions économiques et fiscales, le rapporteur a notamment considéré qu'à l'expiration du régime de la zone franche, la Corse ne devait pas être moins bien traitée que les zones franches urbaines. Il a jugé nécessaire d'étendre le champ d'application du crédit d'impôt proposé par le projet de loi.

En conclusion, le rapporteur s'est dit convaincu de la nécessité de supprimer les offices, quitte à ce que la collectivité territoriale de Corse les recrée dans les conditions qu'elle jugera opportunes.

1. Rendre les dispositions institutionnelles conformes à la Constitution

Sur le volet institutionnel du projet de loi, la commission spéciale a adopté des amendements tendant à :

- **consacrer** dans la loi les **spécificités** de la collectivité territoriale de Corse susceptibles de justifier des adaptations au droit commun des régions (**article additionnel avant l'article premier**) ;

- **supprimer** le **pouvoir d'adaptation législative**, le **pouvoir réglementaire propre** et le **pouvoir d'adaptation des règlements nationaux** conférés à la collectivité territoriale de Corse (**article premier**) ;

- **améliorer** la procédure de **consultation** de l'Assemblée de Corse sur les projets et propositions de loi comportant des dispositions spécifiques à l'île (**article premier**) ;

- **supprimer** les **offices** existants et **permettre** à la collectivité territoriale de Corse **de les recréer** sur des fondements sains et renouvelés, tout en préservant les droits des personnels (**articles 40 à 42**).

2. Préciser les attributions de la collectivité territoriale de Corse dans le domaine culturel

Sur ce volet, la commission spéciale a adopté des amendements tendant à :

- **préciser** que la **langue corse** est une matière dont l'**enseignement** est **proposé** aux élèves des écoles élémentaires et maternelles de Corse, afin de rendre explicite le caractère **facultatif** de cet enseignement (**article 7**) ;

- **modifier l'organisation du CAPES de Corse**, de façon à l'aligner sur les autres CAPES de langues régionales qui comportent des épreuves dans une discipline à options et permettent aux titulaires de ce certificat d'enseigner dans une autre matière (**article 7**) ;

- **favoriser** le développement des **communications** en incluant le territoire de l'île dans les zones géographiques qui peuvent bénéficier de la possibilité d'abaisser le tarif de location des infrastructures de télécommunications proposé aux opérateurs (**article 10**).

3. Apporter une vraie réponse aux difficultés suscitées par la loi « littoral »

Sur ce volet du projet de loi relatif à la Corse, la commission spéciale a adopté des amendements tendant à :

- **autoriser** une **urbanisation limitée** des espaces proches du rivage (qui se distinguent de ceux situés dans la bande des cent mètres), en **contrepartie** d'un **don de terrains** au Conservatoire du littoral (**article 12**) ;

- **fixer** le principe d'une **délimitation du domaine public maritime** en Corse, à l'instar de ce qui a été réalisé, dans certaines îles, au cours de ces dernières années (**article additionnel avant l'article 12**) ;

- **déclarer inconstructibles**, tant qu'ils n'auront pas retrouvé leur aspect antérieur, les espaces qui auront été victimes d'un **incendie criminel** ou dont **l'origine** reste **inconnue** (**article additionnel avant l'article 12**) ;

- **attribuer** une **aide** financière exceptionnelle aux communes de Corse pour qu'elles se dotent d'un **plan local d'urbanisme** (**article additionnel avant l'article 12**) ;

- **autoriser** la réalisation de véritables **aménagements légers** (sanitaires fixes, chemins piétonniers et observatoires de la faune), sous réserve de l'adoption d'un plan d'aménagement du site, dans des **espaces « remarquables »** (**article additionnel avant l'article 12**) ;

- **clarifier** le régime juridique du **plan d'aménagement et de développement durable** en le soumettant au droit commun de l'urbanisme (**article 12**).

4. Rendre plus attractif le dispositif fiscal et financier

- L'aide fiscale à l'investissement

Sur ce volet la commission propose des modifications tendant à :

- **étendre** le bénéfice du crédit d'impôt, au taux réduit de 10 %, aux secteurs exclus du bénéfice du taux de 20 %, à condition que leur éligibilité ne soit pas contraire au droit communautaire (**article 43**) ;

- **étendre la liste des secteurs éligibles** au crédit d'impôt au taux de 20 % (**article 43**) ;

- **permettre** aux **repreneurs** d'un investissement dont l'acquisition a ouvert droit au crédit d'impôt de bénéficier de la fraction de celui-ci qui n'a pas été utilisée par l'acquéreur initial (**article 43**) ;

- **La sortie du régime de la zone franche**

La commission spéciale propose de :

- **créer un système de sortie en trois ans** pour les entreprises qui perdent le bénéfice de l'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés, ainsi que pour celles qui bénéficient de l'exonération d'imposition forfaitaire annuelle (**article 43**) ;

- **compléter** le dispositif de sortie en trois ans proposé en matière de taxe professionnelle en portant **la durée de sortie « en sifflet » de l'exonération de charges sociales de deux à trois ans** (**article 44**).

- **La normalisation du régime fiscal des successions**

La commission spéciale entend :

- **prévoir** une **exonération** des droits de succession **totale** jusqu'en **2010** et **partielle** jusqu'en **2015**, en revenant au texte initial du Gouvernement (**article 45**) ;

- **accentuer** les **incitations à la reconstitution des titres de propriété** en créant une **exonération** de droits de mutation à titre gratuit entre vifs pour les **donations** intervenant entre 2002 et 2012 et concernant des biens et droits immobiliers pour lesquels les titres de propriété n'existaient pas à la mort du défunt (**article 45**) ;

- **exonérer** de droits de succession les biens et droits immobiliers situés en Corse lorsque leur acquisition, même postérieure à l'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi, a permis de **sortir de l'indivision** (**article 45**).

- **La prise en charge par l'Etat d'une partie des arriérés de cotisations patronales des employeurs de main d'œuvre agricole**

La commission spéciale souhaite :

- **supprimer l'article 45 bis**, au motif que sa constitutionnalité peut valablement être mise en doute, et que les libertés prises par cet article avec la loi fondamentale sont, en tout état de cause, disproportionnées au regard de l'impact de la mesure proposée sur l'endettement des agriculteurs exerçant leur activité en Corse.

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi du projet de loi relatif à la Corse adopté, en première lecture, après déclaration d'urgence, par l'Assemblée nationale, le 22 mai 2001.

Ce projet de loi fait suite au « processus de Matignon » qui, engagé par le Gouvernement avec les élus de l'Assemblée de Corse, le 13 décembre 1999, s'est conclu par l'établissement d'un « relevé de conclusions » en date du 22 juillet 2000.

La Corse tire incontestablement de la géographie et de son histoire une **singularité**, reconnue de longue date, et qui justifie que certaines dispositions spécifiques lui soient appliquées. Le **retard économique**, imputable en grande partie à des handicaps structurels a ainsi légitimement fondé un **effort de solidarité nationale** auquel le Parlement a souscrit, à différentes reprises, notamment en adoptant, en 1994, un statut fiscal adapté et en établissant, en 1996, une zone franche qui a produit des effets positifs.

Pour autant, la reconnaissance de cette singularité ne doit pas conduire à la confusion sur le **sens** et la **portée** de dispositions spécifiques. La Corse est **partie intégrante de la Nation**. L'**attachement à la France et à la République**, qu'elle a manifesté à maintes occasions, ne saurait être mis en doute.

L'article premier de notre Constitution proclame que la France est une **République indivisible**, laï que, **démocratique** et sociale qui assure **l'égalité devant la loi de tous les citoyens** quelle que soit leur origine. Comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel, en 1991, la Constitution ne connaît que le **peuple français**, composé de tous les citoyens français **sans distinction** d'origine, de race ou de religion.

Au surplus, la Corse fait pleinement partie de la **France métropolitaine**. Sa singularité ne saurait donc conduire à l'assimiler ou à rapprocher sa situation de celle des **collectivités d'outre-mer** auxquelles les articles 73 et 74 de la Constitution sont exclusivement consacrés.

Ces rappels nécessaires fixent le cadre dans lequel une démarche législative destinée à prendre en compte les difficultés que connaît la Corse doit s'insérer.

*

* *

Pour examiner ce texte, le Sénat a désigné, le 26 juin 2001, une commission spéciale. Présidée par notre collègue M. Jacques Larché et composée à la représentation proportionnelle des groupes politiques, cette commission spéciale comprend des Sénateurs membres des **six commissions permanentes** du Sénat.

Dès sa réunion constitutive, le 27 juin, la commission spéciale a décidé de dépêcher sur place une **mission d'information**, afin de recueillir les informations nécessaires au bon déroulement de ses travaux.

Conduite par le président Jacques Larché et composée, en outre, de MM. Jean-Pierre Bel, Jean-Guy Branger, Robert Bret, Jean-Patrick Courtois et de votre rapporteur, cette mission d'information s'est rendue en Corse du 10 au 15 septembre.

Afin de bien marquer l'état d'esprit qui l'animait, la mission d'information a tenu à débiter sa visite par le dépôt d'une gerbe à la **mémoire du Préfet Claude Erignac**, Préfet de la République et serviteur de l'Etat lâchement assassiné le 6 février 1998, et à la conclure par une rencontre avec des **représentantes d'associations de femmes luttant contre la violence**.

Outre les représentants de l'Etat, la mission d'information a rencontré en Corse les **principaux responsables politiques** de l'île ainsi que les **acteurs économiques et sociaux**. Elle a pu entendre tous les points de vues sur le « processus » engagé. Elle a aussi pu constater les attentes de la population, qui concernent avant tout le **rétablissement de la sécurité** face à des violences inacceptables et la définition de **réponses adaptées** pour assurer le **développement économique**.

La mission d'information a mesuré la **souffrance** éprouvée par nos compatriotes corses face une violence **que rien ne peut justifier** et qu'ils subissent depuis vingt cinq ans. Imposée à la population dans sa vie quotidienne, elle a atteint un point culminant avec l'assassinat d'un Préfet de la République, **dont tous les coupables n'ont pas été à ce jour arrêtés**. Elle fait l'objet d'un **rejet massif**.

Votre commission spéciale ne peut que renvoyer aux conclusions de la **commission d'enquête**, constituée par le Sénat en 1999, placée sous la présidence de M. Jean-Patrick Courtois et dont le rapporteur fut M. René Garrec. La commission d'enquête a parfaitement mis en évidence **les déficiences de la politique de sécurité** en Corse et formulé des **propositions pertinentes** pour

permettre à l'Etat de jouer pleinement le rôle prioritaire qui est le sien : assurer, **en Corse comme sur le continent, la sécurité de nos concitoyens.** Depuis ces travaux, la situation n'a malheureusement pas évolué dans un sens permettant le **rétablissement effectif** de l'ordre public en Corse.

Lors de ses rencontres avec les élus de Corse et les différents acteurs économiques et sociaux, la mission d'information a par ailleurs évalué les **obstacles réels au développement économique** et constaté **l'esprit d'initiative** de jeunes entrepreneurs, qui méritent d'être encouragés.

Les entretiens de la mission d'information ont, enfin, mis en évidence la **portée limitée des réponses institutionnelles** aux difficultés de la Corse. Les dysfonctionnements résultant du statut particulier, issu de la loi du 13 mai 1991, ont été fréquemment soulignés. Certaines de ses dispositions ne sont d'ailleurs pas appliquées.

*

* *

Après avoir procédé à de nouvelles auditions, votre commission spéciale s'est interrogée sur la démarche engagée par le Gouvernement, marquée par de **nombreuses ambiguïtés**, et sur la **portée** des dispositions du projet de loi.

1982, 1991, 2001... Pour la troisième fois en moins de vingt ans, le Gouvernement demande, en effet, au Parlement d'adopter, certes d'une manière qui n'est pas exclusive, des **dispositions institutionnelles** pour répondre aux difficultés de la Corse.

L'exposé des motifs du projet de loi initial, à la suite du « relevé de conclusions » du 22 juillet 2000, ouvre, en outre, la perspective d'une **révision constitutionnelle, à l'échéance de 2004**, qui aurait notamment pour objet d'opérer une profonde refonte de l'organisation institutionnelle.

Si, dans leur principe, l'adoption de **nouveaux transferts de compétences** ou de **mesures fiscales** destinées à mieux encourager l'investissement ne soulève pas d'objection, en revanche, le projet de loi propose des **innovations juridiques majeures** qui concernent la conception même de l'exercice du **pouvoir législatif** et du **pouvoir réglementaire** au sein des institutions de la République. Ces innovations doivent être examinées au regard du cadre constitutionnel en vigueur.

Force est de constater que le Gouvernement a, en dépit des fortes réserves exprimées par le Conseil d'Etat, délibérément décidé de soumettre au Parlement un projet de loi comprenant des dispositions **qui n'étaient pas conciliables avec le cadre constitutionnel en vigueur.**

L'Assemblée nationale a incontestablement cherché à **corriger** ces motifs d'inconstitutionnalité, en procédant à la **réécriture** d'un certain nombre de dispositions du texte. Il revient au Sénat d'apprécier dans quelle mesure le texte qui lui est transmis satisfait cet objectif.

Alors même que le dispositif proposé soulève de **fortes interrogations**, il est regrettable que le Gouvernement ait choisi de **déclarer l'urgence** pour l'examen du projet de loi. Ce choix ne permettra pas à l'Assemblée nationale de prendre connaissance des travaux du Sénat avant la réunion de la commission mixte paritaire.

En outre, la démarche du Gouvernement en matière de décentralisation reste marquée par un **manque de cohérence**. C'est ainsi que le Sénat est appelé à se prononcer sur un projet de loi relatif à la Corse avant le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, de portée générale, dont l'examen préalable aurait pourtant permis d'apprécier la nature des dispositions que la situation spécifique de la Corse pouvait justifier.

I. LA PORTÉE LIMITÉE DES RÉPONSES INSTITUTIONNELLES FACE AUX DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES QUE RENCONTRE LA CORSE

A. UNE COLLECTIVITÉ ENRACINÉE DANS LA RÉPUBLIQUE MAIS CONFRONTÉE A DES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES

1. L'enracinement dans la République

a) Les soubresauts de l'histoire

La Corse est une île. Cette caractéristique essentielle explique, pour une large part, les péripéties mouvementées de son **histoire singulière**.

Située au cœur de la Méditerranée occidentale, elle s'est trouvée soumise à une **succession d'influences différentes**.

Les Grecs y abordent au VI^e siècle avant le Christ et fondent la colonie phocéenne d'Aléria. Rome y prend pied dès les guerres puniques, et son emprise profonde laisse le sédiment durable d'une langue latine.

A la Rome païenne succède la Rome pontificale et la dépendance de Byzance. La présence de Pise, au XI^e siècle, est progressivement supplantée

par celle de **Gênes** qui cèdera l'île pour un temps à une compagnie privée, l'Office des emprunts de Saint-Georges.

Au XVI^e siècle, l'épopée du héros légendaire, mais contesté, Sampiero Corso débouche sur une première union précaire avec la France, compromise par les revers éprouvés face à Charles Quint sur le continent, et que clôt le désastreux traité de Cateau-Cambrésis.

La révolte provoquée en 1729 par les exactions fiscales des Génois débouche sur la « guerre de quarante ans » qui conduit la France à reprendre pied en Corse, d'abord par le Traité de Compiègne (6 août 1764) puis par celui de Versailles (15 mai 1768).

Le décret de l'Assemblée nationale du 30 novembre 1789 **consacre sans ambiguïté ce rattachement** : « *L'Assemblée nationale déclare que la Corse fait partie de l'Empire français, que ses habitants doivent être régis par la même constitution que les Français, que, dès à présent, le roi sera supplié d'y faire parvenir et exécuter tous les décrets de l'Assemblée nationale* ». Cette décision semble d'ailleurs avoir aussitôt rencontré une adhésion assez générale en Corse puisque le jeune Bonaparte écrivait : « *Désormais, il n'y a plus de mer qui nous sépare* » et que Pascal Paoli lui-même déclarait : « *L'union avec la libre nation française n'est pas servitude mais participation de Droit.* ».

Dès lors, et en dépit des ambitions britanniques, auxquelles s'était entre-temps rallié Pascal Paoli, la Corse restera indissolublement liée à la France et il serait superflu de rappeler ici les pages glorieuses inscrites dans notre histoire par l'un de ses fils, Napoléon Bonaparte.

Devenue française après l'Alsace, la Franche Comté ou les Dombes, mais bien avant le Comtat Venaissin, la Savoie et le Comté de Nice, la Corse n'a donc pas eu, historiquement, une destinée très différente de celle des autres provinces françaises. Bien plus, contrairement à la Lorraine, devenue française à la même époque, elle n'a jamais constitué durablement, en tant que telle, un Etat indépendant et souverain, malgré diverses tentatives infructueuses.

On ne saurait cependant se borner à une étude purement événementielle, et c'est dans l'histoire sociale et économique de la Corse que certaines particularités apparaissent, liées elles-mêmes à des impératifs d'ordre géographique.

b) Les contraintes issues de la géographie

La Corse est souvent décrite comme une **montagne dans la mer**.

Malgré ses 1000 kilomètres de côtes, elle n'a cependant que peu d'abris naturels. La côte ouest, exposée aux vents dominants, est la plus découpée, mais peut être aussi la plus pittoresque, avec les calanques de Piana, le golfe de Porto ou de Sagone. La côte orientale est occupée en grande partie par la longue plaine littorale d'Aléria.

Dominée par le Monte Cinto, qui culmine à 2 710 mètres, la montagne corse couvre la majeure partie de la superficie de l'île et s'articule en deux sillons montagneux coupés par le « sillon de Corte », qui sépare la Haute-Corse de la Corse-du-Sud.

La **prégnance du relief montagneux** sur la quasi totalité de l'île a une incidence déterminante sur les modes d'utilisation du sol. Les constructions se concentrent, dans l'intérieur, dans des villages souvent escarpés dont l'extension est limitée par la rareté des terrains disponibles aux alentours. Sur le littoral, de surcroît, **l'étroitesse de la bande côtière** contraint de construire, le plus souvent, à proximité de l'eau.

Dans ce contexte, l'application du **principe de construction en continuité** des constructions existantes, destiné à limiter le « mitage », non moins que les dispositions tendant à **protéger les espaces remarquables littoraux** ont pour effet de « **geler** » **l'essentiel des terres** sur lesquelles il serait techniquement possible de construire : le sol est, paradoxalement, une denrée rare sur une île dont la densité moyenne n'excède par 30 habitants par kilomètre carré.

Enfin la persistance de **nombreuses indivisions** contribue également à détériorer l'état du bâti en Corse, puisqu'il s'avère très difficile de vendre ou d'acheter des immeubles indivis dont certains indivisaires n'assurent pas l'entretien. Les difficultés rencontrées pour l'entretien du patrimoine bâti ancien font donc pendant aux problèmes posés, bien souvent, pour réaliser des constructions neuves.

Cet imposant relief montagneux contribue à **fractionner ce territoire** de 8 722 Km² en vingt micro régions.

La Corse de l'intérieur est longtemps restée le domaine des bergers semi-nomades, libres de toute contrainte, dont la lutte avec les agriculteurs sédentaires constitue, en définitive, la seule constante historique.

Deux régions avaient une physionomie particulière. La « Castagniccia », avec sa vaste châtaigneraie et ses champs en terrasse, faisait vivre une nombreuse population. L'autre, le Cap, s'était consacrée plus spécialement à la viticulture et, exportant sa production vers Gênes, participait à la vie commerciale de la Méditerranée. Ce système traditionnel atteignit son apogée au XIXe siècle, et fit vivre une population de 280 000 habitants.

Mais cette prospérité, qui correspond alors au mouvement que connaissent à la même époque les autres départements métropolitains, reste **fragile**. Une succession de crises agricoles – crise du phylloxera dès 1882, encre du châtaignier, chute des cours des céréales qui conduit à l'effondrement des emblavures – ont rompu cet équilibre.

Faute de pouvoir vivre sur place, l'île n'ayant guère d'activités industrielle, un très grand nombre de Corses sont partis sur le continent ou à l'étranger, tout en gardant des liens affectifs avec leur terre d'origine.

Cet étiolement démographique se trouve compensé dans les années soixante, par le **mouvement de décolonisation**. L'île se retrouve sans transition en tête des régions d'accueil des rapatriés d'Afrique du Nord.

c) Un attachement indéfectible à la France

Les Corses ont toujours manifesté un **attachement indéfectible à la République française**, conçue comme une unité dont la Corse ferait partie intégrante. Le patriotisme, le sens du service public, la participation au rayonnement de la France constituent autant de preuves de la fidélité corse.

La Corse n'a jamais cessé de manifester, lors de chaque épreuve, son attachement à la France, même meurtrie.

Pendant la **Première Guerre mondiale**, plusieurs dizaines de milliers de Corses versent leur sang pour la patrie. Chaque village corse possède, à l'image de chaque village du continent, son monument aux morts copieusement et tristement rempli. Dans l'entre-deux guerres, sourde aux voix de la propagande fasciste, la Corse affirme sans ambiguïté son attachement à la France. Le texte du « **serment de Bastia** » prononcé le 4 décembre 1938 symbolise le loyalisme de sa population : « *Face au monde, de toute notre âme, sur nos cœurs, sur nos tombeaux, sur nos berceaux, nous jurons de vivre et de mourir français* ».

Pendant la **Seconde Guerre mondiale**, la Corse supporte une double occupation : l'intervention italienne se renforce de la présence allemande. Très vite et sous l'impulsion de Fred Scamaroni, émissaire du Général de Gaulle, « le maquis » s'organise et donne son nom à la Résistance française. Dès le mois de décembre 1942, le sous-marin Casabianca, aux ordres du Commandant l'Herminier, débarque sur l'île des armes et des munitions que les maquisards transportent à dos d'homme ou de mulet.

En septembre 1943, la nouvelle de la capitulation italienne donne le signal du soulèvement d'une douzaine de milliers de Corses. Bastia est affranchie le 4 octobre 1943 et la Corse est le premier département à être libéré. Mobilisés sur place et instruits en Algérie, les soldats corses participent aux débarquements de Provence et d'Italie. Aussi, le Général de Gaulle peut-il

déclarer : « La Corse a la fortune et l'honneur d'être le *premier morceau libéré de la France*. La Corse n'a jamais cru à la défaite. ».

Au delà du patriotisme, les Corses ont toujours fait preuve d'un **sens aigu du service public**, qu'il soit civil ou militaire.

Jusqu'en 1830, la méfiance de la Restauration envers les insulaires frappa les Corses d'un interdit pour l'admission aux emplois publics. La Monarchie de juillet et le Second Empire effacèrent cette mesure discriminatoire. Dès lors, nos concitoyens manifesteront leur engouement pour la carrière des armes. Sous l'empire de la loi Gouvion-Saint-Cyr, les Corses se proposent pour être « remplaçants » à la place des fils de familles aisées qui se prémunissent contre le risque du tirage au sort. Sous la III^e République, le département de Corse occupe la première place pour le nombre de soldats et d'officiers par rapport à la population. Parmi les engagés, la moitié s'engage dans l'armée d'Afrique et les troupes d'infanterie de marine. Cette proportion donne la mesure de l'ampleur de la participation des Corses au rayonnement de la France et au « devoir de civilisation » proclamé par Jules Ferry.

Les Corses ont occupé une place notable dans l'expansion coloniale de la III^e République. Les noms de Corses illustres, pionniers et bâtisseurs, jalonnent cette entreprise : il convient ici de citer Bonaventure Colona de Leca, le premier résident général au Dahomey ou Xavier Coppolani qui, soutenu par le gouvernement Waldeck-Rousseau, établit la présence française en Mauritanie.

Des médecins prestigieux, tels Jean-André Antonioni, Jules Emily ou Jules Colombani, contribuèrent efficacement à l'éradication des épidémies et au traitement des maladies tropicales. Mais la construction de l'Empire français fut aussi le fait de Corses anonymes, plus fréquemment fonctionnaires que colons. Pour n'en citer qu'un exemple, 60 % des Corses résidant en Tunisie en 1912 étaient des fonctionnaires. Nul n'a mesuré l'incidence qu'eut, pour les corses, la décolonisation.

2. Une mise en cause récurrente et inacceptable de la légalité républicaine

a) Les constats et les propositions de la commission d'enquête sénatoriale

Que ce soit pour les crimes de sang, les attentats à l'explosif ou par mitraillage, la Corse se distingue de longue date par un **taux élevé de faits constatés et un faible taux d'élucidation**.

Ainsi, entre 1979 et 1998, 924 homicides ont été commis ou tentés ; leur taux moyen d'élucidation était de 50 % alors qu'il s'élevait à 82 % pour la même période sur le continent¹.

La **commission d'enquête du Sénat** sur la conduite de la politique de sécurité menée en Corse a relevé une **imbrication évidente** de cette violence avec le **phénomène nationaliste** et une **dérive mafieuse** des organisations qui se situent dans sa mouvance. Elle a souligné que « *l'emprise du grand banditisme sur la Corse, agissant parfois seul, parfois sous couvert d'idéaux nationalistes, est telle que l'on peut légitimement s'interroger sur ses orientations mafieuses.* »² Tel fut d'ailleurs, l'un des objets du rapport demandé en 2000 par le garde des Sceaux, ministre de la justice, au procureur général de la Cour d'appel de Bastia.

La **réponse des pouvoirs publics** à la persistance de la violence a été **trop souvent marquée au sceau de l'irrésolution**. Depuis 1975, les politiques gouvernementales se sont traduites par des **revirements successifs**, alternant phases de répression (1975-1981), d'apaisement (1981-1983), de durcissement (1983-1988), d'ouverture (1988-1996) puis d'interruption du dialogue à la suite de la conférence de presse de Tralonca³, et enfin d'un attentat contre la mairie de Bordeaux⁴ en 1996.

L'assassinat du préfet Claude Erignac, le 6 février 1998, a suscité une intense émotion – plus de 40.000 personnes, soit le sixième de la population installée en Corse, ont manifesté à Ajaccio- mais également, sans doute, une **fracture** immense entre l'opinion insulaire et l'opinion continentale.

Cet événement dramatique a ouvert une ère d'incertitudes et mis en lumière les **dysfonctionnements des forces de sécurité** en Corse : faiblesse du renseignement, manque de moyens, porosité et rivalités des services, pression du milieu environnant, faible mobilisation de certains personnels de police, vulnérabilité des biens publics et des forces de gendarmerie.

¹ Rapport n° 69 (Sénat, 1999-2000) de M. René Garrec au nom de la commission d'enquête sur la conduite de la politique de sécurité en Corse présidée par M. Jean-Patrick Courtois, page 27.

² Rapport n° 69 (Sénat, 1999-2000), page 33.

³ Dans la nuit du 11 au 12 janvier 1996, à la veille de la venue en Corse du ministre de l'intérieur, une centaine d'hommes fortement armés et encagoulés organisèrent une conférence de presse pour annoncer une trêve. Cette manifestation spectaculaire suscita un vif émoi dans l'opinion publique.

⁴ Le 5 octobre 1996.

Au cours de ses investigations, la commission d'enquête du Sénat n'a pas manqué de relever les **effets désastreux des trois lois d'amnistie**¹ qui ont pu être interprétées par les nationalistes remis en liberté comme une sorte de droit à l'impunité. Elle a formulé **17 propositions concrètes** destinées à assurer une meilleure coordination et un renforcement des moyens affectés à la sécurité et à la justice en Corse.

En conclusion de ses travaux, la commission d'enquête soulignait la nécessité de « *réfuter tout préalable institutionnel, évoqué par certains nationalistes, comme prix éventuel de leur coordination des actions violentes.* »

b) Une situation qui demeure très préoccupante

Trois ans plus tard, force est de constater que les **préconisations** de la commission d'enquête du Sénat n'ont encore **guère été suivies d'effets**.

Le Gouvernement a renoncé à faire de l'abandon, par les mouvements nationalistes, de la violence et du rétablissement de la sûreté et de la sécurité publiques des préalables à l'engagement d'une réforme institutionnelle.

Si le FLNC-Canal historique et trois autres mouvements clandestins ont annoncé une trêve « illimitée » à la suite de l'ouverture **du « processus de Matignon »**, en décembre 1999, **la violence n'a pas cessé dans l'île, loin s'en faut**. Il n'est pratiquement pas un jour sans qu'un attentat, un crime ou un délit soit perpétré. Parmi les faits les plus graves, 87 attentats avaient été commis en Corse au 31 août 2001, contre 82 à pareille époque en l'an 2000. 18 d'entre eux étaient considérés comme des actions terroristes. Votre commission spéciale **s'étonne des méthodes de classement retenues par le ministère de l'intérieur**. Sont ainsi comptabilisés comme revêtant un caractère terroriste, les seuls attentats ayant fait l'objet d'une revendication par un groupe terroriste ou d'une saisine de la section antiterroriste du parquet de Paris.

¹ *L'amnistie de 1981* : dans le cadre de la loi d'amnistie postérieure à l'élection présidentielle sont intégrées (art.2-4) « les infractions commises en relation avec des élections de toutes sortes, ou avec des incidents d'ordre politique ou social survenus en France, à condition que ces infractions n'aient pas entraîné la mort, ou des blessures ou infirmités. »

L'amnistie de 1982 : à l'occasion de l'examen de la première loi de décentralisation en Corse, l'Assemblée nationale prévoit l'amnistie de « toute action en relation avec des événements d'ordre politique et social », et rejette un amendement de l'opposition qui en exclut les crimes de sang. Le gouvernement de l'époque souhaite, en effet, que la mise en place de l'Assemblée régionale de Corse s'accompagne de mesures de clémence envers les activistes.

L'amnistie de 1989 : lors de l'élaboration de la loi d'amnistie postérieure à l'élection présidentielle de 1988, le gouvernement tire la leçon du peu de résultats de son initiative de 1982, et ne prévoit pas d'inclure les nationalistes corses dans son champ. A l'initiative d'élus de l'île, le texte leur est cependant étendu : le garde des sceaux Pierre Arpaillange s'en remet sur ce point à la sagesse de l'Assemblée.

A la même date, les services de sécurité avaient enregistré dix-sept homicides et dix tentatives. Neuf affaires avaient été résolues, leurs auteurs interpellés et mis à la disposition de la justice. 68 vols à main armée et tentatives avaient été commis, contre 88 en l'an 2000. La **situation** reste donc **extrêmement préoccupante**.

Comme le soulignait, dès 1990, le rapport de notre collègue Lucien Lanier¹ au nom de la commission de contrôle du Sénat sur les services de sécurité relevant du ministère de l'intérieur, la résorption de la violence *« exige, en premier lieu, que ses causes soient endiguées par un traitement économique de fond, elle impose aussi, dans l'immédiat, des mesures autrement plus rigoureuses. Elle implique une réaffirmation de l'autorité de l'Etat »*.

3. Un développement économique encore insuffisant

a) Une économie fragile

Le niveau de vie en Corse est inférieur à celui constaté dans beaucoup de régions françaises.

Par secteur d'activité, le revenu salarial est supérieur à la moyenne de province dans les seuls secteurs de l'industrie des biens de consommation, des transports, des services aux particuliers, dans l'administration et dans le secteur de l'éducation, de la santé et de l'action sociale. Ce dernier secteur est le seul dans lequel les salaires soient supérieurs à la moyenne nationale.

En 2000, la Corse se situait à l'avant dernier rang des régions métropolitaines en termes de potentiel fiscal, devant le Limousin.

Le taux d'équipement des ménages est en revanche assez proche de la moyenne nationale.

¹ Rapport n° 347 (Sénat, 1990-1991) de M. Lucien Lanier, au nom de la commission de contrôle chargée d'examiner la gestion administrative, financière et technique de l'ensemble des services relevant du ministère de l'intérieur qui contribuent à un titre quelconque, à assurer le maintien de l'ordre public et la sécurité des personnes et des biens, présidée par M. Louis Boyer, page 41.

Équipement de ménages pour quelques biens durables en mai 1997

<i>Proportion de ménages équipés en :</i>	Corse	Moyenne nationale
Réfrigérateur-congélateur	51	54
Congélateur	21	47
Lave-vaisselle	53	35
Sèche linge ou machine à laver	16	24
Téléviseur couleur	81	92
Répondeur téléphonique	19	32
Téléphone portable	16	15
Micro-ordinateur	15	16
Camescope	17	15
Automobile	80	78
Multi-équipement automobile	26	28

Source : INSEE, Tableaux de l'économie corse, 1999.

Le revenu disponible brut des ménages (la part des revenus disponible pour la consommation et l'épargne) est inférieur en Corse de 2.000 francs par habitant au montant de la province, et de 5.900 francs à celui de l'Ile-de-France. La Corse se situe au quinzième rang des régions françaises.

L'île se distingue du continent parce que **le revenu disponible brut est constitué pour près de moitié par les prestations sociales** et pour 30 % des salaires nets, soit une proportion inverse de celle constatée sur le continent.

En 1997, **21,2 % des emplois salariés étaient des emplois publics**, contre 10,7 % sur le continent.

La surreprésentation de l'administration traduit le faible dynamisme économique de la Corse. En 2000, le produit intérieur brut (**PIB) par habitant** s'établit à 121.680 francs. Il était **inférieur de 26,6 % à la moyenne métropolitaine**. Seules les régions Poitou-Charentes et Languedoc-Roussillon ont un PIB par habitant inférieur. Le PIB par emploi s'élève à 326.167 francs. Il est inférieur de 19 % à la moyenne métropolitaine.

Si le taux de **chômage** est passé de 13,5 %, à la fin de l'année 1996 à **10,9 %** à la fin de l'année 2000, il reste que, dans le même temps, ce taux a diminué de 12,5 % à 9,2 % en moyenne métropolitaine.

Ces performances sont celles d'un **tissu économique atypique**. La répartition de la valeur ajoutée par secteur d'activité fait apparaître une sous représentation de l'industrie :

Répartition de la valeur ajoutée par secteur d'activité en 2000

(en %)

	Corse	France métropolitaine (dont Corse)
Agriculture	2,5	2,8
Industries agricoles et alimentaires	2,0	2,6
Autres industries	2,2	15,1
Énergie	3,2	3,4
Construction	6,2	4,6
Commerce	11,1	9,9
Transport	5,0	4,0
Activité financières et immobilières	17,8	16,9
Services aux entreprises	13,0	15,1
Services aux particuliers	8,9	5,7
Éducation, santé, action sociale, administration	28,1	19,9

Source : INSEE

En termes de répartition de l'emploi par secteur d'activité, le tertiaire représente quatre emplois sur cinq et l'industrie 6,6 % de l'emploi total, contre 18 % en moyenne nationale. La Corse est la région de France la plus orientée vers les services.

Le chiffre d'affaires par salarié des entreprises implantées en Corse est inférieur à la moyenne continentale, à l'exception des hôtels, des restaurants et du commerce de détail pour lesquels il est supérieur.

L'INSEE définit le tissu productif régional comme « *relativement fermé et autonome* : les établissements corses sont pour l'essentiel des petites unités où les entreprises individuelles prédominent largement ». En 1999, seuls 500 établissements dépendaient d'entreprises ayant leur siège social hors de Corse. La moitié d'entre eux n'avait pas de salarié, et seulement 4 % en avaient plus de 10.

Ce tissu productif est fragile. Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur que, « *freinées dans leur développement par l'exiguïté d'un marché insulaire lui-même cloisonné, nombre d'entreprises corses ont des difficultés à résister à la concurrence extérieure et plus encore à asseoir leur compétitivité externe.* » Il en résulte que le commerce extérieur de la Corse est structurellement déficitaire et la situe au dernier rang des régions françaises. La Corse partage cette caractéristique avec d'autres îles méditerranéennes telles que la Sardaigne, la Sicile, les Baléares et la Crète.

L'économie corse présente, malgré tout, des **signes encourageants** :

- entre 1990 et 2000, la position de la Corse s'est légèrement **améliorée dans la hiérarchie des régions** françaises s'agissant du PIB par habitant. Entre 1997 et 2000, celui-ci a progressé de 14,8 %, contre 11 % pour la moyenne métropolitaine et 11,4 % pour la seule province ;

- le nombre de **créations d'établissements** dans les secteurs de l'industrie, du commerce et des services a progressé de plus de 10 % entre 1998 et 2001. Ce phénomène est constaté dans tous les secteurs, mais surtout pour ceux de la construction, des services aux entreprises et de l'immobilier. L'accélération des créations d'entreprise, qui intervient concomitamment à la mise en place de la zone franche, pourrait traduire une inclination plus forte de la population de Corse à l'esprit d'entreprise. Le développement de la Corse passe sans aucun doute par la mise en place d'outils susceptibles d'entretenir ce mouvement ;

- **l'emploi total a progressé de 13 %** entre 1995 et 1999, contre 6 % en moyenne nationale. Ce résultat est obtenu en grande partie grâce aux *embauches réalisées par les hôtels et les restaurants*.

Votre rapporteur regrette que le Gouvernement n'ait pas répondu aux questions qu'il a adressées au ministre de l'intérieur le 17 juillet 2001, portant sur une comparaison de la Corse avec la Sardaigne, la Sicile, les Baléares et la Crète en matière de PIB, de taux de chômage, de niveau de salaires, de revenu disponible brut, de répartition de l'emploi par secteur d'activité et de répartition de la valeur ajoutée par secteur d'activité.

b) Un statut fiscal favorable

Certains contribuables peuvent, parce qu'ils sont fiscalement domiciliés en Corse, bénéficier de régimes avantageux en matière d'impôt sur les sociétés, d'imposition forfaitaire annuelle, d'impôt sur le revenu, de taxe professionnelle, de taxe foncière sur les propriétés non bâties, de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), de droits de consommation sur les tabacs, de droits de succession, de droits de francisation et de navigation, de droits de passeport, de taxe sur les salaires, de droits de circulation applicables aux boissons, de droits de licence sur les débits de boisson, d'impôt local sur les spectacles et de taxe à l'essieu.

Ces particularités corses, dont le coût pour les finances publiques s'établissait en 2000 à 1.370 millions de francs, sont depuis 1994 définies comme le **statut fiscal de la Corse**. L'article premier de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse dispose en effet que « *la Corse est dotée d'un statut fiscal destiné à compenser les contraintes de l'insularité et à promouvoir son développement économique et social. Dans le*

cadre de ce statut, l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires en vigueur sont maintenues.»

La spécificité corse en matière fiscale s'inscrit dans la politique d'aménagement du territoire. Lorsque la conformité à la Constitution du statut fiscal a été contestée en 1994 par les membres du groupe socialiste du Sénat, le Gouvernement, dans son mémoire en défense, a justifié son existence en estimant qu'« *au regard de l'aménagement du territoire, la particularité de la collectivité territoriale de Corse apparaît à plusieurs titres :*

- l'insularité se traduit par des surcoûts importants de transport qui sont aggravés par l'étroitesse du marché local (240.000 personnes) et un relief qui cloisonne l'île et rend les communications difficiles ;

- le PIB par habitant est environ égal aux deux tiers de la moyenne nationale et à 75 % de la moyenne communautaire, seuil retenu pour caractériser les régions « en retard de développement » ;

- le nombre de bénéficiaires du RMI s'est accru de 150 % entre décembre 1989 et juin 1993, contre une augmentation de 88 % pour l'ensemble de la métropole ;

- la part du secteur agricole dans l'ensemble régional est tombée de 33 % en 1962 à 12 % en 1985 et les friches occupent désormais 50 % de la superficie de l'île.»

Cette conception est partagée par le Gouvernement actuel qui, expliquant aux autorités communautaires l'ambition du volet fiscal du projet de loi, a souligné que la Corse subit des **handicaps structurels** « *qui résultent, en particulier, de son insularité (surenchérissement des coûts de production), de l'étroitesse de son marché local et de la faible productivité des entreprises qui y sont installées.»*

La Corse a d'ailleurs bénéficié du renouveau qu'a connu la politique d'aménagement du territoire au milieu des années 90, avec la création d'une zone franche de Corse par la loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996. Cette zone franche s'est traduite par la création, en faveur des entreprises implantées en Corse, d'exonérations d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés, d'imposition forfaitaire annuelle et de charges sociales. En 2000, son coût fiscal s'établissait à 365 millions de francs et son coût pour les finances sociales à 296 millions de francs, soit un avantage total de 661 millions de francs.

Aujourd'hui, **la zone franche a porté des fruits**. Selon le bilan présenté au Parlement en 1999, conformément aux dispositions de l'article 5 de la loi du 26 décembre 1996, si la zone franche n'a pas permis de créations d'emplois et n'a pas attiré en Corse d'entreprises continentales, elle a joué un rôle important en matière de **renforcement des fonds propres des**

entreprises. De plus, contrairement aux craintes parfois suscitées à l'origine par le dispositif, les différents contrôles réalisés n'ont pas détecté des détournements significatifs.

c) Un réel effort de solidarité nationale

L'Etat est présent en Corse.

Physiquement, puisque, en 1998, la Corse présentait « *le plus fort ratio d'agents de l'Etat par habitant des vingt-deux régions métropolitaines.* »¹

Financièrement aussi. Au titre du contrat de plan 2000-2006, la Corse, avec 6.371 francs, bénéficie de la plus forte enveloppe par habitant des régions métropolitaines. La deuxième région la mieux dotée, le Limousin, reçoit une enveloppe de 3.027 francs par habitant.

Dans son rapport remis au Premier ministre en décembre 1994, notre collègue Jacques Oudin estimait à sept milliards de francs l'effort net global des finances publiques en faveur de la Corse. Il ajoutait qu'un « *calcul sommaire effectué pour la région Limousin donne un transfert net du même ordre de grandeur que celui opéré au profit de la Corse, soit sept milliards de francs en 1993, mais pour une population presque trois fois supérieure à celle de l'île* ».

Le rapport d'activité des services de l'Etat en Corse évalue, pour l'année 1999, à **9,5 milliards de francs** les dépenses de l'Etat dans l'île. Il en ressort que 53 % de ces dépenses en Corse sont consacrés au fonctionnement des services de l'Etat et 7 % à des dépenses d'investissement.

Répartition des dépenses de l'Etat en Corse en 1999

(en millions de francs)

Montant global des dépenses de l'Etat	9.499
Services de l'Etat, dont :	5.313
- traitements et pensions	4.657
- fonctionnement des services	406
- investissements	250
Concours aux collectivités locales, dont :	3.405
- concours financiers (DGF et autres dotations)	877
- DGD	1735
- compensations d'exonérations et de dégrèvements fiscaux	793
Concours aux collectivités, particuliers et agents économiques,	781
dont :	384
- subventions de fonctionnement	397
- subventions d'investissement	

Source : rapport sur « l'activité des services de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse » en 1999.

¹ Assemblée nationale, rapport de M. Christian Paul au nom de la commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse, n° 1077, 1998, p. 371.

En 1997, ces dépenses s'établissaient à 8,8 milliards de francs. Le rapport de la commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion de services publics constituée à l'Assemblée nationale estimait qu'au sein de cette enveloppe, près de trois milliards de francs, soit **le tiers, relevaient d'une solidarité spécifique en faveur de la Corse.**

B. DES RÉPONSES INSTITUTIONNELLES QUI ONT MONTRÉ LEURS LIMITES

1. La mise en œuvre laborieuse du statut particulier

Il convient de rappeler, à titre liminaire, que les statuts de 1982 et 1991 ne sont pas les seules lois régissant l'organisation administrative de la collectivité territoriale de Corse.

La **loi n° 75-356 du 15 mai 1975** sur le territoire de Corse rétablit, en particulier, la **bidépartementalisation de la Corse.**

a) 1982 : un statut original... vite rattrapé par l'ensemble des régions

Le « **statut de 1982** » résulte de **deux lois distinctes**, d'importance inégale. La principale est la loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : **organisation administrative** ; la seconde est la loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse : **compétences.**

- La loi du 2 mars 1982 dote d'un **statut particulier** la région de Corse

Plusieurs **spécificités institutionnelles** sont reconnues à la région de Corse, dont la principale est son érection **en collectivité territoriale**¹. Cette spécificité s'est traduit dans le vocabulaire utilisé, puisque son organe délibérant reçoit une appellation inédite dans les autres régions : l'Assemblée de Corse.

Cette innovation institutionnelle a valu à la Corse le qualificatif de « **laboratoire institutionnel** »... dont elle se serait parfois bien passée.

¹ Toutefois, les dispositions de la loi utilisent les termes « région de Corse » et non ceux de collectivité territoriale.

Cette collectivité *sui generis* est fondée sur l'**article 72 de la Constitution**, qui dispose notamment que «*Les collectivités locales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi.* »

Par la **décision n° 82-138 DC du 25 février 1982**, le Conseil constitutionnel a jugé que «*les dispositions de l'article 72 qui, dans un alinéa concernant tant les collectivités de la métropole que celles d'outre-mer, donnent compétence à la loi pour créer d'autres collectivités territoriales, ne sauraient voir leur application réduite aux seules collectivités d'outre-mer.* »

«*La disposition de la Constitution aux termes de laquelle «toute autre collectivité est créée par la loi» n'exclut nullement la création de catégories de collectivités territoriales qui ne comprendraient qu'une unité. Telle a été l'interprétation retenue par le législateur lorsque, en métropole, il a donné un statut particulier à la Ville de Paris et, outre-mer, il a créé la collectivité territoriale de Mayotte.* »

Sur le modèle des départements d'outre-mer, la loi du 2 mars 1982, a instauré la possibilité pour l'Assemblée de Corse de saisir le Premier ministre de **propositions de modification ou d'adaptation des dispositions législatives ou réglementaires**.

De plus, la loi a envisagé l'éventualité de la création, par l'assemblée régionale, d'**établissements publics**, notamment des **agences**, et permet sa participation à des **institutions spécialisées**.

Enfin, le **régime électoral** prévoit un scrutin à un tour à la représentation proportionnelle dans le cadre d'une circonscription unique.

Le **calendrier législatif** retenu par le Gouvernement de l'époque a amené les parlementaires à se prononcer, au même moment, sur les dispositions relatives à la Corse et sur les dispositions générales du projet de loi qui a abouti à la loi de décentralisation n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. En conséquence, d'une part, beaucoup des articles du texte relatif à la Corse, qui reprenaient des articles du texte général, ne traduisaient qu'un stade intermédiaire de la discussion, d'autre part, le statut particulier de la région de Corse renvoyait à des dispositions non encore entrées en vigueur.

Le Sénat s'était alors appuyé sur les principes constitutionnels d'indivisibilité de la République et d'égalité devant la loi pour amputer le projet de loi portant statut particulier de la région de Corse des dispositions qu'il avait jugées trop dérogoires au droit commun.

- La loi du 30 juillet 1982 reconnaît à la région de Corse des **compétences** étendues et crée des **offices**

Les compétences de la région de Corse s'étendent aux domaines suivants : éducation et formation ; communication, culture et environnement ; aménagement du territoire et urbanisme ; agriculture ; logement ; transports ; emploi ; énergie.

Beaucoup de ces compétences ont ensuite été reconnues aux autres régions françaises, par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 portant répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, ainsi que la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 la complétant.

L'innovation consistant à créer par la loi des **offices** reste toutefois une des particularités que la Corse ne partage pas avec les autres régions. En 1982, sont ainsi créés l'office du développement agricole et rural de Corse, l'office d'équipement hydraulique de Corse et l'office des transports de la région de Corse, qui sont des établissements publics à caractère industriel et commercial.

Pour des raisons d'efficacité et dans un souci de démocratie, le Sénat avait réduit le nombre des offices proposé par le projet de loi, en supprimant l'office du développement industriel, artisanal et commercial et l'office de l'équipement et de développement touristique proposés par le projet de loi, ainsi qu'en regroupant l'office de développement rural et l'office d'équipement hydraulique.

Force est de constater que le statut de la région Corse a été immédiatement « **rattrapé** » **par le statut de droit commun des autres régions françaises** sur de nombreux points, que ce soit en matière électorale ou de transferts de compétences. En matière institutionnelle, il a fallu attendre 1991 pour qu'une véritable spécificité soit mise en œuvre au bénéfice de la seule région de Corse.

b) 1991 : un statut dont le bilan est mitigé

La loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse a **un contenu principalement institutionnel**, mais il comporte également des avancées en matière de décentralisation, notamment de nouveaux transferts de compétences.

Comme l'avait souligné le Sénat en 1991, « *l'un des aspects [de la loi], à supposer [qu'elle] puisse être mise en œuvre, est celui d'un texte de décentralisation.* »¹ Il avait donc approuvé cette partie du texte. En revanche, il

¹ Rapport n° 234 (Sénat, 1990-1991) de M. Jacques Larché au nom de la commission des Lois.

s'était élevé contre la reconnaissance dans la loi du « *peuple corse, composante du peuple français* ».

- L'érection de la Corse en **collectivité territoriale à statut particulier** sur le fondement de l'article 72 de la Constitution

La loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse **transforme la région de Corse en collectivité à statut particulier** en la dotant d'**une organisation inédite et restée à ce jour sans équivalent en France métropolitaine**.

Le Conseil constitutionnel a réaffirmé son interprétation de la seconde phrase du premier alinéa de l'article 72 de la Constitution comme **permettant au législateur de créer « une nouvelle catégorie de collectivité locale, même ne comprenant qu'une unité, et [de] la [doter] d'un statut spécifique »**.

- La mise en place d'un **régime d'administration locale** directement inspiré d'une **constitution de type parlementaire**

Le statut de la Corse de 1991 est caractérisé par :

- **une assemblée élue au suffrage universel, organiquement séparée d'un exécutif doté de larges responsabilités**. Le conseil exécutif, composé d'un président et de six conseillers, **dirige l'action de la collectivité**. S'il fonctionne comme un **organe collégial**, le président y occupe une fonction prépondérante ;

- un **mécanisme de responsabilité politique** permettant à l'Assemblée de sanctionner par la censure l'action de l'exécutif. En effet, l'Assemblée de Corse peut mettre en cause la responsabilité du conseil exécutif par l'adoption d'une **motion de défiance dite « constructive »**.

Le nouveau statut adopte ainsi de nombreux aspects d'une constitution d'un régime parlementaire.

Autre exception au droit commun, le **conseil économique, social et culturel de Corse** est le seul en France métropolitaine à se voir reconnaître une vocation culturelle.

Après avoir relevé les différentes caractéristiques dérogatoires du nouveau statut, le Conseil constitutionnel, en soulignant que « *ni l'Assemblée de Corse ni le conseil exécutif ne se voient attribuer des compétences ressortissant au domaine de la loi* », a estimé que « *cette organisation spécifique à caractère administratif de la collectivité territoriale de Corse* » ne méconnaissait pas l'article 72 de la Constitution.

- Un nouveau **régime électoral** assorti d'une refonte des listes électorales corses

La loi du 13 mai 1991 a modifié le mode de scrutin de l'élection à l'Assemblée de Corse, afin de **favoriser l'émergence d'une majorité stable**. Ainsi, le nouveau régime électoral¹ s'applique dans le cadre d'une circonscription unique ; le scrutin de liste à deux tours, avec une représentation proportionnelle corrigée par la « **prime majoritaire** ». L'effectif de l'Assemblée de Corse est ramené de 61 à 51 membres, se rapprochant de l'effectif moyen constaté dans des régions démographiquement comparables. Enfin, la loi procède à une **refonte des listes électorales**.

La loi du 13 mai 1991 a par ailleurs conféré **de nouvelles compétences** à la collectivité territoriale de Corse, dans des domaines très variés : éducation, communication, culture et environnement ; aménagement du territoire ; aide au développement économique ; agriculture ; tourisme ; logement ; transports ; formation professionnelle ; énergie.

Pour l'exercice de ces compétences étendues, les **offices relèvent désormais de la collectivité** territoriale de Corse, alors qu'ils étaient auparavant des établissements publics **nationaux**.

La loi de 1991 a **maintenu les offices** suivants : office de développement agricole et rural, office d'équipement hydraulique, office des transports. Par ailleurs, elle a **créé un nouvel office** : l'office de l'environnement, **et une institution spécialisée** chargée des actions de tourisme en Corse : l'agence du tourisme. Chaque office ou agence est présidé par un membre du conseil exécutif. Il convient d'ajouter que l'agence de développement économique a été créée sous la forme d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), sans fondement législatif.

La collectivité territoriale de Corse n'a conservé que fort peu de compétences dans les domaines où ces EPIC interviennent. Elle rencontre des difficultés dans l'exercice de son **contrôle** sur l'activité des offices.

En compensation des nouvelles compétences transférées, l'Etat transfère des **ressources** dans des conditions dérogatoires au droit commun des régions.

¹ *Le mode de scrutin pour l'élection des conseillers de l'Assemblée de Corse (scrutin de liste proportionnel à deux tours, avec correctif majoritaire, les deux départements constituant une seule circonscription) correspond pour l'essentiel au régime des autres régions, fixé par la loi n° 99-36 du 19 janvier 1999 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'Assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux. La collectivité territoriale de Corse garde néanmoins ses spécificités (en particulier, la prime accordée à la liste arrivée en tête reste limitée à trois sièges).*

Au total, ces dispositions d'ordre institutionnel ont montré leurs limites pour répondre aux problèmes spécifiques de l'île et leur application s'est traduite par plusieurs dysfonctionnements auxquels il convient de remédier.

- L'inconstitutionnalité de la reconnaissance du « peuple corse »

Suivant sa commission des Lois, le Sénat avait, en 1991, supprimé la notion de « peuple corse » à l'article premier, au motif que cette reconnaissance dans la loi constituerait **un précédent irréversible**, et qu'elle **impliquerait une procédure de révision constitutionnelle**, ce qui exclut que le Parlement s'y engage par la voie législative.

Le Sénat avait ainsi estimé que la tradition constitutionnelle française avait construit l'unité de la France à partir d'une diversité sociologique incontestable, en privilégiant à chaque fois l'égalité de tous les citoyens plutôt que leurs particularismes locaux. En dernière analyse, il avait jugé que l'article premier constituait *« une entreprise aventureuse et irréfléchie, dont la motivation réelle n'apparaissait pas clairement. »*

Par la **décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991**, le Conseil constitutionnel a donné raison aux arguments avancés par les sénateurs.

Après avoir démontré que le concept juridique de « peuple français » avait valeur constitutionnelle, et rappelé que la France, ainsi que le proclame l'article 2 de la Constitution de 1958, est une **République indivisible**, laï que, démocratique et sociale qui assure **l'égalité devant la loi** de tous les citoyens quelle que soit leur origine, le Conseil constitutionnel a jugé que la mention faite par le législateur du *« peuple corse, composante du peuple français »* était **contraire à la Constitution, laquelle ne reconnaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion.**

2. Le statut des îles européennes : un terme de comparaison incertain

La singularité de la situation de la Corse invite naturellement à chercher des termes de comparaison chez nos partenaires européens.

A cet égard, force est de reconnaître que la plupart des îles européennes sont dotées de **statuts particuliers** et jouissent d'une large autonomie -les principales disposent même de la compétence législative exclusive dans certaines matières-.

Mais, dans presque tous les cas, cette consécration résulte de **dispositions constitutionnelles expresses**, et non de normes législatives

ordinaires ; elle s'inscrit dans une tradition de fédéralisme, de régionalisme ou d'autonomie locale très accentuée, étrangère à la tradition constitutionnelle française.

Le statut d'autonomie des **Canaries** et des **Baléares** est fondé sur les articles 2, 138 et 143 de la Constitution espagnole, qui prévoient notamment « *le droit à l'autonomie des nationalités et des régions* » et l'érection des territoires insulaires en « *communautés autonomes* » dotés de pouvoirs législatifs et réglementaires.

La **Sicile** et la **Sardaigne** sont placées dans une situation constitutionnelle identique, expressément prévue aux articles 5 et 116 de la Constitution italienne.

L'exemple souvent cité des **Açores** et de **Madère**, qui relèvent pourtant de la souveraineté d'un Etat unitaire, ne doit pas entretenir la confusion : leurs statuts spécifiques font en effet l'objet de **dispositions expresses** dans la Constitution du Portugal (articles 6 et 225 à 234 et lois organiques subséquentes) sur le fondement desquelles le législateur était habilité à opérer les distinctions statutaires appropriées.

Dans le cas de la Grèce, a contrario, où la Constitution est muette sur ce point, on relève que le législateur n'a pas doté ses îles, en particulier la **Crète**, d'un statut particulier.

Les analyses de droit comparé incitent donc à la prudence sur les conditions dans lesquelles un particularisme institutionnel est reconnu aux îles européennes. A la différence de nos partenaires européens, notre loi fondamentale affirme avec clarté et vigueur les **principes d'unité et d'indivisibilité de la République**, avec lesquels celui de **libre administration** des collectivités locales doit se concilier.

La question d'un statut particulier de la Corse renvoie donc au débat plus large de l'approfondissement de la décentralisation.

3. Un débat plus large : l'approfondissement de la décentralisation

Conçue et mise en œuvre, voilà près de vingt ans, dans un contexte d'épuisement du modèle jacobin, la décentralisation a redistribué les pouvoirs, les compétences et les moyens au profit des collectivités territoriales, dont la région alors érigée en collectivité de plein exercice. La réforme avait pour principal objectif de rechercher une meilleure efficacité de l'action publique en rapprochant la décision du citoyen.

a) Une réforme inachevée

Si la décentralisation a atteint ses buts, elle reste toujours d'actualité pour répondre aux défis auxquels l'action publique est confrontée. La **logique initiale**, fondée sur une **répartition des compétences par blocs** associée à l'absence de tutelle d'une collectivité sur l'autre, a été perdue de vue. A la clarification des compétences s'est substituée une **autre logique**, celle de la **cogestion**, avec pour conséquence la multiplication des partenariats sous toutes les formes possibles.

Cette logique de cogestion aboutit à un dévoiement des principes de la décentralisation lorsqu'elle se traduit par la participation croissante des collectivités locales au financement des compétences de l'Etat, ou par une tendance accentuée à la **recentralisation des pouvoirs** dont on trouve des exemples manifestes dans plusieurs lois récentes : la loi sur l'exclusion, la loi relative aux gens du voyage, la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains.

b) Une préoccupation constante du Sénat

Représentant constitutionnel des collectivités territoriales, le **Sénat** n'a cessé de conduire des **travaux** autour du thème de la décentralisation, qui ont, à maintes reprises, trouvé des traductions législatives ; la plus récente est la loi « Fauchon » n° 2000-647 du 10 juillet 2000 tendant à préciser la définition des délits non-intentionnels.

Quatre **missions d'information** communes à plusieurs commissions ont été créées en 1983, 1984, 1990 et 1998 afin d'apprécier la mise en œuvre et les effets de la réforme. Après la mission d'information sur l'espace rural, a été constituée une mission sur l'aménagement du territoire, dont les travaux ont largement alimenté la réflexion préliminaire à la loi d'orientation de 1995. Les commissions des lois et des finances ont mis en place, en leur sein ou conjointement, des **groupes de travail** qui se sont penchés sur la responsabilité pénale des élus locaux (1995), sur la décentralisation (1996) et sur les chambres régionales des comptes.

Dès son élection à la présidence du Sénat, M. Christian Poncelet a souhaité affirmer le rôle de « veilleur » de la décentralisation de la Haute Assemblée et s'est lui-même engagé dans une large opération de consultation sur le terrain, en organisant des **Etats généraux des élus locaux** dans les régions. Le 16 octobre 2001, lors de son discours d'orientation, il a proposé de créer un délégation du Sénat à la décentralisation.

c) Une réforme reportée

D'autres instances se sont également saisies, plus récemment, de ce thème. Le **Conseil économique et social** a adopté en juin 2000 un avis sur « la

décentralisation et le citoyen », puis un rapport sur « l'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales ».

Mise en place par le Premier ministre, la **commission pour l'avenir de la décentralisation**, présidée par notre collègue Pierre Mauroy, a présenté ses propositions de réforme à la fin de l'année 2000. Elles ont servi de socle au Premier ministre pour l'organisation d'un **débat sur la décentralisation** à l'Assemblée nationale, le 17 janvier 2001, au cours duquel il a tracé un certain nombre d'orientations, tout en repoussant la réforme au lendemain des élections présidentielle et législatives de 2002.

Inspirées par le souci de prendre en compte les spécificités de l'île, les **réformes successives du statut de la Corse** ont finalement servi d'**exemple** et constitué le prélude à une extension des compétences des régions. Il en fut ainsi en 1982 ; il en va de même aujourd'hui.

A peine le présent projet de loi était-il discuté par l'Assemblée nationale que le ministre de l'intérieur s'engageait à étendre à l'ensemble des régions certaines des dispositions prévues pour la Corse¹. Le **projet de loi relatif à la démocratie de proximité**, actuellement en instance au Sénat, a ainsi été complété dans l'urgence par un volet relatif au transfert de compétences aux régions que ni le Conseil d'Etat, ni la commission des Lois de l'Assemblée nationale n'ont pu examiner.

Les nombreuses questions soulevées par les différents statuts de la Corse renvoient donc, à l'évidence, au débat plus large sur la décentralisation. A cet égard, aujourd'hui comme en 1982, il **est extrêmement regrettable de devoir discuter d'adaptations avant d'avoir déterminé le droit commun.**

II. LES INITIATIVES DU GOUVERNEMENT : L'ÉLABORATION D'UN PROJET DE LOI EN PARTIE NON CONFORME A LA CONSTITUTION AU TERME D'UN PROCESSUS PLACE SOUS LE SIGNE DE L'AMBIGUÏTÉ

A. UN PROCESSUS PLACÉ SOUS LE SIGNE DE L'AMBIGUÏTÉ

Annoncé par le Premier ministre dans son allocution devant l'Assemblée de Corse, le 6 septembre 1999, le processus de discussion entamé par le Gouvernement et des élus de Corse a débuté au début novembre de la même année. Il a débouché sur l'élaboration d'un relevé de conclusions préfigurant un avant projet de loi qui, après avoir été soumis pour avis à

¹ *Journal officiel des débats de l'Assemblée nationale, deuxième séance du 17 mai 2001, page 3089.*

l'Assemblée de Corse a été adopté en Conseil des ministres et déposé devant le Parlement.

1. Les étapes du processus

a) La déclaration du Premier ministre devant l'Assemblée de Corse, le 6 septembre 1999

Au cours d'une allocution prononcée le 6 septembre 1999 devant l'Assemblée de Corse, le Premier ministre a indiqué que sa vision de la Corse se fondait sur cinq convictions :

- la Corse est un ensemble géographique et humain profondément original ;
- la Corse doit se garder de la tentation de l'isolement ;
- l'attachement très majoritaire des Corses à la Nation est très profond ;
- rien ne sera possible en Corse, au plan politique ou économique, si la société corse dans son ensemble ne condamne pas solennellement la violence ;
- le respect de la loi républicaine et celui des particularismes de l'île sont parfaitement compatibles.

Le Premier ministre a, en conclusion, indiqué que « *le Gouvernement souhait[ait] établir un nouveau dialogue avec la collectivité de Corse* » tout en observant « *qu'aucune discussion institutionnelle ne peut avoir lieu tant que la violence est utilisée comme une arme du débat* ». Sous cette réserve, ajoutait-il, « *le Gouvernement est prêt à travailler sur ces bases avec tous les élus de la Corse* ».

b) Le déroulement des discussions

Les **discussions** ont **débuté le 13 décembre 1999**. Elles se sont **ensuite déroulées**, du 15 mai au 20 juillet à Paris. Elles ont réuni, outre les membres du cabinet du Premier ministre et ceux du cabinet du ministre de l'intérieur, le Préfet de Corse, ainsi que des élus corses : le président de l'Assemblée de Corse, le président du Conseil exécutif, les présidents des différents groupes de l'Assemblée ou leurs représentants, les présidents des

Conseils généraux, les maires des deux chefs lieux de département ainsi que les parlementaires élus de l'île¹.

Selon les propos tenus par le Premier ministre devant l'Assemblée nationale, le 3 octobre 2000, ces rencontres procédaient du désir de savoir « *comment, dans une discussion sérieuse avec le Gouvernement, les élus de l'Assemblée territoriale de Corse, les parlementaires, les présidents de Conseils généraux, pouvaient suggérer des démarches utiles et qui rassemblent pour l'évolution de l'île [...] dans une transparence et une clarté absolues, en nouant le dialogue avec les élus représentatifs de l'île* »².

c) Le relevé de conclusions du 20 juillet 2000

A l'issue de ces discussions, le Gouvernement a établi, le 20 juillet 2000, un relevé de conclusions.

Ce texte constate « *les spécificités de la Corse dans la République, tenant à sa situation insulaire et à son histoire, ainsi que les enseignements de l'application de son statut particulier* » et se propose de « *clarifier les responsabilités dans la gestion des affaires de l'île, de favoriser son développement économique et social et de fonder durablement la paix civile* ».

(1) L'organisation administrative de la Corse et les compétences de la collectivité territoriale

D'une part, la **simplification de l'organisation administrative**. Le texte souligne qu'« *une première solution, pour laquelle le Gouvernement avait exprimé une préférence, parce qu'elle semblait pouvoir être menée à terme sans révision de la Constitution, consistait dans la suppression d'un département. Le département désormais unique et la collectivité territoriale auraient eu une assemblée et un exécutif communs. Lors de la réunion des présidents de groupe de l'assemblée de Corse, une préférence s'est nettement exprimée pour la suppression des deux départements et la mise en place d'une collectivité unique, cette réforme ne devant intervenir qu'à l'expiration du mandat de l'assemblée de Corse, en 2004. Le Gouvernement est disposé à se placer dans cette perspective, tout en relevant que celle-ci n'a pas à être concrétisée durant la présente législature et qu'elle impliquerait une révision constitutionnelle* »³.

D'autre part, la **décentralisation de nouvelles compétences au profit de la collectivité territoriale de Corse**. Celle-ci concernerait l'aménagement de l'espace, le développement économique, l'éducation, la formation professionnelle, le sport, le tourisme, la protection de l'environnement, la

¹ Compte rendu de la réunion du lundi 15 mai 2001, à 16 heures, page 1.

² Réponse à la question de M. Henri Plagnol, Assemblée nationale, 3 octobre 2000.

³ Votre rapporteur observe que la première de ces solutions, en définitive écartée, aurait également suscité une difficulté d'ordre constitutionnel.

gestion des infrastructures et des services de proximité et les transports. Le texte précise que : « *ces transferts de compétences seront opérés avec le souci de favoriser la constitution de « blocs de compétences » cohérents. Des discussions ultérieures entre le Gouvernement et les élus de Corse permettront d'en préciser les contenus.»*

Et enfin, **l'adaptation des normes.** Selon le relevé de conclusions, « *les spécificités de la Corse peuvent justifier que des normes réglementaires voire certaines dispositions législatives soient adaptées à la Corse.»*

Constatant que le mécanisme créé par l'article 26 de la loi de 1991 n'a pas fonctionné, le Gouvernement envisage de doter la collectivité territoriale de Corse :

– d'un **pouvoir réglementaire**, permettant d'adapter les textes réglementaires par délibération de l'assemblée ;

– de la possibilité de **déroger, par ses délibérations, à certaines dispositions législatives**, dans des conditions que le Parlement définirait.

Il relève, en outre, que « *les élus de l'assemblée de Corse ont [...] exprimé le souhait [...] qu'à l'issue de ce qu'ils qualifient de période transitoire s'achevant avec la mise en place de la collectivité unique, soit reconnue de manière permanente à la collectivité territoriale de Corse la possibilité d'adapter par ses délibérations des dispositions législatives, selon des principes généraux et dans des conditions fixées par le Parlement* » et constate que l'attribution à la collectivité de Corse d'une telle faculté nécessiterait une révision préalable de la Constitution qui « *supposerait l'accord des pouvoirs publics alors en fonction* » et nécessiterait « *en tout état de cause le rétablissement durable de la paix civile.»*

(2) Le statut fiscal, la fiscalité sur les successions et le financement de l'économie

Le statut fiscal serait modifié :

– par un dispositif d'incitation à l'investissement qui reposerait sur un mécanisme de crédit d'impôt, de 10 ans, fonction de l'investissement réalisé ;

– par le remplacement du transfert des droits sur les alcools par un transfert équivalent de TIPP.

La fiscalité sur les successions ferait l'objet d'une réforme progressive, le Gouvernement proposant au Parlement :

– d'appliquer **l'obligation de déclaration de succession** aux successions ouvertes à compter du 1er janvier 2001 ;

– de **reconstituer les titres de propriété** au cours d'une période transitoire de dix ans, durant laquelle l'exonération des droits serait complète ;

– **d'allonger le délai de dépôt des déclarations de succession** pendant la période transitoire de dix ans pour permettre la reconstitution des titres de propriété ;

– de **conditionner le bénéfice des dispositions à la reconstitution des titres de propriété**, lorsqu'ils font défaut.

S'agissant du **financement de l'économie**, le relevé de conclusions prévoit :

– de **porter le capital de la société de capital risque « Femu Qui » de 4 à 23 millions de francs** ;

– de **créer un dispositif renforcé de garantie** (SOFARIS-région) ;

– de **créer un organisme de crédit bail en Corse**.

(3) L'enseignement de la langue corse

Le relevé indique que : *« Les élus de l'assemblée de Corse ont unanimement demandé la définition d'un dispositif permettant d'assurer un enseignement généralisé de la langue corse dans l'enseignement maternel et primaire, de manière à favoriser la vitalité de cette langue. Le Gouvernement proposera au Parlement le vote d'une disposition posant le principe selon lequel l'enseignement de la langue corse prendra place dans l'horaire scolaire normal des écoles maternelles et primaires et pourra ainsi être suivi par tous les élèves, sauf volonté contraire des parents ».*

A cette fin, il est prévu :

– de donner une forte impulsion à la formation initiale et continue en langue corse des enseignants du premier degré ;

– de recourir davantage à l'intervention des enseignants de langue corse du second degré, en augmentant, si besoin est, le nombre de postes ouverts au CAPES de langue corse, ainsi qu'à des intervenants extérieurs et à des aides-éducateurs recrutés sur le profil « langue et culture corse ».

(4) La loi de programmation

Le Gouvernement indique qu'il proposera au Parlement de voter un dispositif législatif prévoyant une **programmation sur quinze ans d'investissements publics destinés à combler les retards d'équipements**.

d) Les réactions au relevé de conclusions

Le ministre de l'intérieur en fonction à l'époque, M. Jean-Pierre Chevènement, a fait savoir au Premier ministre qu'il ne porterait pas devant le Parlement le projet de loi qui résulterait du relevé de conclusions¹, tandis que, le **28 juillet 2000, l'Assemblée de Corse approuvait, par 44 voix contre 2 et 5 abstentions, les orientations proposées par le Gouvernement le 20 juillet 2000. Le Gouvernement a donc choisi une majorité alternative par rapport à celle qui aurait pu se dégager à la suite du vote des résolutions du 10 mars 2000.**

2. Des ambiguïtés qui n'ont toujours pas été levées

Le Premier ministre a souhaité engager un débat avec les élus locaux de Corse dans «*une transparence et une clarté absolues*»². A cette fin, les réunions du groupe de travail qui ont précédé le relevé de conclusions du 20 juillet 2000 ont traité des questions qui intéressent l'avenir de l'île, dans un esprit souvent constructif.

Est-ce à dire que ces discussions furent dépourvues d'ambiguïtés et qu'elles reflétèrent, pour reprendre les propres termes du Premier ministre, «*une démarche politique claire dans ses objectifs et saine dans sa méthode*»³ ?

Votre commission spéciale ne le croit pas. **Elle constate, en effet, que bien des questions de principe demeurent irrésolues, tant en ce qui concerne les conditions de ce dialogue, que l'objet même du débat qui s'est déroulé. Les modalités d'examen de la question de la dévolution d'un pouvoir législatif à l'Assemblée de Corse portent également témoignage de ces ambiguïtés.**

a) Les interrogations relatives aux conditions du débat

Deux sujets méritent d'être abordés à ce titre : la question de l'arrêt de la violence et celle tenant à la nature des interlocuteurs qui ont discuté avec les représentants du Gouvernement.

(1) Le « préalable » tenant à l'arrêt de la violence

Dans son allocution devant l'Assemblée de Corse, le 6 septembre 1999, le Premier ministre a clairement indiqué que : «*la condamnation de la violence est en réalité la condition préalable à toute*

¹ Cf. sa déclaration, JO, Débat, Assemblée nationale, 3^e séance du 15 mai 2001, page 2915.

² Réponse à M. Henri Plagnol, député, 3 octobre 2000.

³ Discours des vœux pour 2001 du Premier ministre à la presse.

évolution » et qu'« aucune discussion institutionnelle ne peut avoir lieu tant que la violence est utilisée comme une arme du débat. Il n'y a pas de discussion possible sur l'organisation des institutions de la démocratie lorsque les principes sur lesquels repose toute vie démocratique sont bafoués ».

Le processus de Matignon a débuté le 13 décembre suivant, bien que plusieurs attentats soient survenus :

- le 18 septembre 1999 contre des bâtiments publics ;
- le 12 octobre contre une perception à Sartène ;
- le 17 octobre (5 attentats simultanés notamment contre l'Office public de HLM et une agence du Crédit agricole) ;
- le 31 octobre à Bonifacio (contre un hôtel désaffecté) ;
- le 12 novembre contre des villas appartenant à des continentaux ;
- le 25 novembre (deux attentats simultanés contre l'URSSAF et la DDE en plein jour, à Ajaccio).

Il est vrai que le FLNC Canal historique avait qualifié, le mardi 6 octobre, le préalable de la renonciation à la violence qu'avait posé le Premier ministre de « *provocation inutile et irresponsable* ». ¹

Les discussions se sont engagées et poursuivies malgré la perpétration d'un certain nombre d'actions violentes et de crimes. Dès lors, force est de constater qu'il y a loin entre la fermeté du discours et la souplesse de son application. On pouvait ainsi lire sur le site Internet du Premier Ministre que « *subordonner l'engagement de discussions à la fin de la violence aurait fait de ses auteurs les seuls maîtres du jeu et les arbitres du calendrier [...] ; attendre la fin de la violence pour parler des problèmes de Corse aurait équivalu à ne pas discuter et donc à se résigner au statu quo* »².

Sur le même site, il est précisé que le Gouvernement n'a pas discuté avec des groupes qui pratiquent la violence et qu'il ne pourra y avoir de deuxième étape institutionnelle après révision constitutionnelle si la violence politique n'a pas été éradiquée.

Si, dans ses interventions, le Premier ministre a bien pris soin d'évoquer la cessation de la « *violence* » comme la condition pour mener des réformes à bien, de nombreux interlocuteurs ont, à l'instar des rédacteurs de l'exposé des motifs du projet de loi initial, par un abus de termes, parlé du

¹ Cf. *Le Monde* du 8 octobre 1999.

² www.premierministre.gouv.fr/FAIT/SEPTEMBRE00/CORSE.

rétablissement de la « paix civile », expression tout à fait inappropriée puisqu'elle s'oppose à celle de « guerre civile ». Qu'ils soient explicites ou implicites, ces divers parallèles sont proprement inacceptables s'agissant de la Corse. D'autres ont pu évoquer la recherche d'une « pacification », qualification particulièrement inadaptée à la situation actuelle de la Corse¹.

Votre commission spéciale **refuse** cette sémantique, non moins que les expressions de « processus » entendu comme un « processus de paix », de « négociations » qui donnent à penser que des parties opposées se sont rencontrées ou, pire encore, la formule visant des « prisonniers politiques ».

Au total, l'expérience a prouvé que le Gouvernement avait posé, avec la cessation de la violence, un préalable auquel il ne s'est pas tenu.

Or l'enjeu de l'arrêt de la violence est décisif. Le retour à la **sûreté et à la sécurité publique** relève de la **responsabilité éminente du Gouvernement** auquel il revient seul de veiller au respect de la loi républicaine sur toutes les parties du territoire national.

(2) Le choix des interlocuteurs du Gouvernement

Le Premier ministre a souligné, devant l'Assemblée nationale, que *« les élus de l'île doivent dire ce qu'ils souhaitent en toute clarté, quelles sont leurs propositions, leurs réponses aux attentes de la population dont ils tiennent leur mandat »*. D'emblée, le Gouvernement a donc estimé que les élus détenaient seuls la légitimité démocratique pour discuter avec lui. Est-ce à dire que le mandat issu d'**élections administratives**² dont ils étaient investis leur donnait qualité pour envisager des modifications qui ont une incidence constitutionnelle ? Cette question a soulevé trois séries d'objections au cours du processus, dont l'une émanait du Premier ministre lui-même.

Une première série d'objections a porté sur la légitimité de l'Assemblée de Corse pour mener avec le Gouvernement des discussions ayant cette portée.

M. Roland Francisci a ainsi pu mettre en question la compétence des élus de Corse pour envisager des modifications constitutionnelles, estimant que *« lors des dernières élections régionales, aucune des listes en présence n'avait inscrit à son programme des revendications institutionnelles, à la seule exception des nationalistes. Les représentants des groupes politiques représentés à l'Assemblée de Corse n'ont donc aucune légitimité pour s'exprimer sur ces questions au nom de la Corse »* et regrettant que *« le Gouvernement continue de tenir à l'écart des débats des autres élus : maires,*

¹ Cf. *Regards sur l'actualité*, n°273, juillet-août 2001, chapitre 5, le Problème Corse.

² La décision du Conseil constitutionnel du 9 mai 1991 souligne que l'organisation « spécifique » des compétences entre l'Assemblée de Corse et le Conseil exécutif a un caractère administratif. Cf. DC n° 91-290 du 9 mai 1991 considérant n° 20.

conseillers généraux, parlementaires. La démarche retenue lui sembl[ant] donc anti-démocratique »¹.

Une autre objection mérite attention. Elle a porté sur la participation de la société civile au débat.

Dans la conférence de presse tenue avec les élus Corses, M. Lionel Jospin déclarait qu'« *il était souhaitable que ce qu'on appelle les **représentants de la société civile ou les forces vives de l'île puissent être associés à cette discussion et puissent avoir eux-mêmes leur débat*** ». Or, il résulte des auditions auxquelles votre commission spéciale a procédé en Corse, que cette consultation s'est, en fait, limitée au Conseil économique social et culturel de l'île², à l'exclusion de nombreux et importants acteurs de la société civile qui, rencontrant la délégation de votre commission spéciale, lui ont fait part du regret de n'avoir pas été consultés.

Votre rapporteur ne s'étendra pas sur l'objection aboutissant, de manière tout à fait inacceptable, à contester la légitimité des parlementaires, représentants de la «souveraineté nationale française », à être associés aux travaux !

Votre commission spéciale s'interroge sur le véritable objet des discussions du groupe de travail réuni par le Premier ministre. Devaient-elles préparer des réformes d'organisation administrative, ou envisager des transformations constitutionnelles ? Dans ce dernier cas, le Gouvernement a-t-il choisi les interlocuteurs appropriés ?

(3) L'inconnue tenant à la consultation des citoyens

Le Premier ministre a évoqué la question de la **consultation des citoyens** sur le processus de Matignon.

Dans la société civile, des voix se sont faites entendre pour exiger qu'une telle consultation soit rapidement organisée. C'est ainsi que par un communiqué de presse du 3 septembre 2001, l'association « Les femmes contre la violence en Corse » a exprimé son inquiétude face à l'éventualité d'un référendum tenu en 2004, et « *pressait les élus de l'Assemblée de Corse [...] de trouver les voies et les moyens d'une consultation directe de la population de Corse* ».

¹ Relevé des conclusions de la réunion du jeudi 20 juillet à 16 heures, page 4.

² Celui-ci a organisé, en dix jours, des «auditions de la société civile » en optant pour une « consultation la plus large et la plus ciblée possible » organisée grâce à treize ateliers thématiques qui ont réuni plus de 300 personnes. Cf. le compte rendu de ces auditions remis au Président de l'Assemblée de Corse le 17 février 2001.

La question de la nature des interlocuteurs du Gouvernement est intimement liée, au demeurant, avec celle de l'objet même des discussions qui eurent lieu du 15 mai au 20 juillet 2000 à Paris.

b) Les questions sur l'objet du débat

L'objectif était, selon M. Alain Christnacht, conseiller du Premier ministre, de « *parvenir à la plus large majorité possible sur des dispositions, à partir des propositions des deux délibérations examinées le 10 mars 2000 par l'Assemblée de Corse* »¹. Chacune de ces deux délibérations évoquait la nécessité d'un renforcement de la décentralisation, qu'il s'agisse d'une « *plus large décentralisation dans le cadre de la République* », pour la motion adoptée par 26 voix, dont MM. Simon Renucci et Emile Zuccarelli étaient signataires, ou d'une « *décentralisation très large* » pour celle adoptée par 22 voix, à l'initiative de M. Paul Giacobbi.

Ainsi, le dialogue relatif à la Corse portait-il en principe, sur le thème d'une décentralisation renforcée. D'où vient, dès lors, que le Gouvernement entende, selon l'exposé des motifs du projet de loi, que les réformes qu'il propose constituent une première étape, laquelle pré luderait à une seconde phase, qui s'ouvrirait « *à l'expiration du mandat de l'Assemblée de Corse en 2004 et exigerait une révision préalable de la Constitution* »² ?

C'est ici que se pose, de façon incontournable, la question de l'horizon temporel dans lequel se situent les réformes dont le projet de loi soumis au Sénat, bien loin de n'être que l'aboutissement, constitue l'amorce.

(1) Quel horizon pour les réformes ?

L'exposé des motifs du projet de loi fait référence à la date de 2004, qui correspond à l'expiration du mandat de l'Assemblée de Corse, à l'issue duquel le Gouvernement entend que débute la **seconde phase du processus de Matignon**. Celle-ci consisterait notamment en :

– une analyse des résultats des « expérimentations législatives » limitées à quatre années, telles que la version initiale de l'article 12 les concevait ;

– la suppression des départements (le relevé de conclusions du 20 juillet 2001 indique que les présidents et groupes de l'Assemblée de Corse ont souhaité la création d'une collectivité unique, sous réserve que cette modification n'intervienne qu'à l'expiration du mandat de l'Assemblée de Corse, en 2004).

¹ Relevé de conclusions de la réunion du 22 mai 2001, à 16 heures, page 3.

² Assemblée nationale, projet de loi n°2931, page 3.

Votre commission spéciale tient à noter, sur chacun de ces deux points, l'**ambiguïté du texte** puisque :

– l'on ne disposera pas du temps nécessaire, d'ici à 2004, pour mener à bien les expérimentations législatives ;

– le texte transmis au Sénat préjuge, sur bien des points, de la suppression des départements.

Si l'on ne peut que se féliciter de l'existence d'un dialogue, quelles qu'en soient les imperfections, on doit néanmoins s'interroger sur la finalité de celui-ci. On ne peut que contester le très grand flou qui entoure ce dispositif, lequel, loin de clarifier l'horizon de la Corse, nourrit les incertitudes.

Réforme aboutie ou première étape ? Réforme administrative ou modification institutionnelle de fond ? Telle sont les deux principales ambiguïtés d'un processus qui en compte d'autres, qu'illustre l'évolution de la question du pouvoir législatif.

(2) Les confusions relatives au pouvoir législatif

La revendication d'un pouvoir législatif au profit de la collectivité territoriale de Corse apparaît dans la motion précitée adoptée le 10 mars 2000 par 22 voix, à l'initiative de M. Paul Giacobbi. Selon celle-ci, les nouveaux pouvoirs de l'Assemblée de Corse pourraient s'organiser à partir :

– d'« *une compétence législative et réglementaire de plein droit dans les domaines transférés du patrimoine et de l'environnement, de la culture et de la langue, de l'aménagement du territoire et du développement. Cette procédure pourra progressivement être élargie dans les autres blocs de compétence sur la demande de l'Assemblée de Corse* » ;

– d'« *un pouvoir général de propositions en matière législative sur les compétences non transférées pour lequel le Gouvernement s'engagerait à présenter la proposition de l'Assemblée de Corse au Parlement pour examen dans un délai déterminé* »¹.

Le 29 mai 2000, devant le groupe de travail sur la Corse, M. Paul Giacobbi soulignait que « *les deux motions votées en mars se situent dans la perspective de l'unité législative, et non de la spécialité législative : la loi devrait continuer de s'appliquer en Corse, sauf exceptions [...]* » et ajoutait que l'objectif était de « *doter la Corse de compétences législatives et réglementaires circonscrites à certains domaines, à la fois pour contourner l'obstacle imposé par la jurisprudence restrictive du Conseil constitutionnel,*

¹ Page 4.

pour ne pas être tributaire du calendrier parlementaire, et parce que l'on gère mieux de près »¹.

Au cours du débat entre les élus de Corse et le Gouvernement, la question du pouvoir législatif de la collectivité territoriale de Corse a été évoquée à de nombreuses reprises.

Seuls les représentants du groupe Corsica Nazione de l'Assemblée de Corse, ont réclamé une **dévolution totale du pouvoir législatif** à la Corse. M. Paul Quastana soulignait, le 15 juin 2001 que son groupe revendiquait « *le transfert des compétences, y compris législatives, dans le domaine de l'aménagement du territoire* » et, le 19 juin, « *un pouvoir législatif fort pour la collectivité dans le domaine de l'environnement* »². Le 27 juin suivant, M. Jean-Guy Talamoni réclamait pour sa part : « *un transfert total des compétences, y compris dans le domaine législatif* »³.

Dans les interventions des autres personnalités qui ont évoqué ce sujet au cours des réunions du groupe de travail on ne trouve, hormis les déclarations précitées de M. Paul Giacobbi, pas de revendication d'un pouvoir législatif autonome, encore que M. Emile Zuccarelli ait, le 15 mai 2000, souligné la nécessité d'aborder le thème de « *l'adaptation législative* »⁴ et que M. José Rossi ait indiqué le 19 juin, qu'« *une partie du pouvoir législatif [devait] donc, à terme, être attribuée à la région, et a fortiori le pouvoir réglementaire* »⁵.

Les prises de position se sont, en réalité, concentrées non pas sur les mérites réels ou supposés d'une dévolution législative à la collectivité territoriale de Corse, mais sur le problème posé par l'adaptation de l'article L. 146-4 de la loi littoral.

Sur ce sujet, M. Roland Francisci a souligné qu'il était favorable à cette adaptation, considérant que cet article faisait, depuis des années en Corse, l'objet d'une application « *abusive et contraire à la jurisprudence du Conseil d'Etat* »⁶, sans évoquer la question du transfert du pouvoir législatif.

Le 22 mai, M. Paul-Antoine Lucciani soulignait qu'il n'y a « *pas de consensus sur la dénonciation de la loi littoral [...] le monde associatif insulaire [étant] au contraire favorable à son maintien ainsi que plusieurs*

¹ Cf compte rendu page 4.

² Cf comptes rendus pages 4 et 6.

³ Cf compte rendu page 5.

⁴ Cf page 3 du compte rendu de cette réunion.

⁵ Cf compte rendu page 6.

⁶ Compte rendu de la réunion du 22 mai 2000, page 7.

groupes politiques dont le sien»¹. Le 27 juin, il déclarait préférer « une application intelligente de la loi littoral à une remise à plat du dispositif »².

Le 22 mai 2000, M. Nicolas Alfonsi s'interrogeait sur le point de savoir si des exceptions à la loi littoral ne permettraient pas, eu égard à la surface de la Corse qui fait l'objet d'une protection, de faire l'économie d'un schéma d'aménagement³. Puis il estimait, le 27 juin, qu'il suffisait de modifier l'article L.146-4 du code de l'urbanisme pour prévoir des adaptations au cas insulaire, sans « qu'il soit besoin, pour autant, d'un transfert de compétences législatives »⁴.

Le même jour, M. José Rossi, déclarait « qu'il ne faut pas remettre en cause les principes de la législation nationale qui vont dans la bonne direction, mais que la Corse ne doit pas non plus être dans la situation de demander des adaptations au coup par coup. Il faut donc parvenir à définir un nouveau cadre juridique enserrant les compétences de la collectivité territoriale mais lui donnant, dans le champ ainsi défini, les compétences lui permettant de procéder elle-même aux adaptations nécessaires. La position du Gouvernement lui paraît donc aller dans la bonne direction »⁵.

Enfin, M. Paul Quastana jugeait, le 15 juin, souhaitable de « ne rien modifier s'agissant de la loi littoral de son application »⁶, tandis que M. Jean-Guy Talamoni déclarait que son groupe avait : « des propositions à faire à l'Assemblée, telle l'institution d'un mécanisme permettant d'intéresser les propriétaires des parcelles « gelées » au développement réalisé sur les parcelles constructibles »⁷ puis, le 27 juin, que tant qu'un « transfert total des compétences y compris dans le domaine législatif » n'était pas opéré, « il ne faut pas modifier en quoi que ce soit la loi littoral »⁸.

Votre commission spéciale s'interroge, dans ces conditions, sur le cheminement qui a conduit des réunions des groupes de travail au dépôt du projet de loi initial.

Les orientations du Gouvernement datées du 10 juillet 2000 dressent, en effet, la liste des six secteurs dans lesquels il serait envisageable d'opérer de nouveaux transferts de compétences avant de noter que si « pour l'exercice de ses compétences en pleine responsabilité, la collectivité territoriale de Corse bénéficiera d'une délégation particulière d'un large pouvoir réglementaire [...] l'examen des domaines de compétences dont les élus membres du groupe de travail ont souhaité le transfert n'a pas montré

¹ Cf compte rendu page 7.

² Cf compte rendu page 6.

³ Compte rendu de la réunion du 22 mai à 16 heures, page 7.

⁴ Cf compte rendu page 5.

⁵ Cf compte rendu page 6.

⁶ Cf compte rendu page 4.

⁷ Cf compte rendu page 6.

⁸ Cf compte rendu page 5.

[...] que ces compétences nécessiteraient une dévolution du pouvoir législatif ». Cependant, constatant l'inapplication de l'article 26 du statut de 1991, le Gouvernement envisage que le statut précise : « les conditions dans lesquelles des règles de portée législative, le cas échéant dérogatoires, pouvaient être adoptées par la collectivité territoriale de Corse au regard de la situation spécifique de la Corse, avant que leur mise en œuvre ne soit évaluée et éventuellement pérennisées par la législation »¹. Puis, dans le relevé de conclusions du 20 juillet, le Gouvernement annonçait sa décision de proposer au Parlement : « de donner à la collectivité territoriale de Corse la possibilité de déroger, par ses délibérations, à certaines dispositions législatives »².

On peut donc s'interroger sur les motifs qui ont conduit le Gouvernement à faire droit aux exigences d'un des groupes de l'Assemblée de Corse et sur la latitude qu'avaient en la circonstance les autres membres de la collectivité territoriale de Corse pour approuver ou contester, **par un seul vote**, le contenu du relevé de conclusions du 20 juillet. En effet, comment l'opinion publique aurait-elle pu, dans l'île, comprendre que les élus ne parvenaient pas à définir par eux-mêmes les bases des réformes qu'ils appelaient de leur vœux et qu'ils avaient préparées avec le Gouvernement ?

Une nouvelle fois, le Gouvernement posait un principe général : en constatant, d'une part, que la majorité des élus ne souhaitait pas de dévolution du pouvoir législatif, et en dotant, d'autre part, l'Assemblée de Corse d'un tel pouvoir, lequel ne lui était demandé que par un groupe minoritaire de cette Assemblée.

Au total, votre commission spéciale constate que le Gouvernement a fait le choix d'accéder aux demandes émanant des plus radicaux, en particulier sur la question du pouvoir d'adaptation législative.

Or l'approbation du « relevé de conclusions » de Matignon ne pouvait qu'être globale comme il en aurait été s'il s'était agi d'un traité. L'Assemblée de Corse pouvait-elle rejeter le fruit de six mois de discussions ?

Il n'en reste pas moins que, considérant la perspective de mise en œuvre de ces « accords », on constate que le « piège » où le Gouvernement s'est lui-même enfermé a fonctionné : le « processus de Matignon » a accordé une forme de reconnaissance à des positions extrêmes auxquelles ont dû se rallier des élus dont l'attachement à la France et aux institutions républicaines ne saurait être mis en doute.

¹ Page 2.

² Page 3.

B. LE PROJET DE LOI INITIAL : DES DISPOSITIONS EN PARTIE NON CONFORMES A LA CONSTITUTION

1. Le volet institutionnel

a) La clause générale de compétence

Le projet de loi dispose que l'Assemblée de Corse règle par ses délibérations « **les affaires de la Corse** », alors que le droit en vigueur, conformément au droit commun de la décentralisation, indique que l'Assemblée de Corse règle par ses délibérations « *les affaires de la collectivité territoriale de Corse* » (**article premier**).

b) L'adaptation des lois et des règlements nationaux par la collectivité territoriale de Corse

Il est proposé de reconnaître à la collectivité territoriale de Corse un pouvoir d'adaptation des normes nationales : lois et règlements, dans le but de tenir compte des spécificités de l'île.

D'une part, l'Assemblée de Corse aurait la possibilité de prendre, dans un but d'intérêt général, les mesures d'**adaptation de règlements pris pour l'application des lois** dans les matières où la collectivité territoriale de Corse est compétente. Une réserve interdit à ces adaptations de remettre en cause les conditions essentielles d'application de lois organisant l'exercice d'une liberté publique.

Les adaptations apportées aux décrets pris pour l'application des dispositions législatives régissant ces matières devront être justifiées par la situation spécifique de la Corse, appréciée au regard de l'objet de la réglementation considérée.

En cas de modification ultérieure de la réglementation nationale, l'adaptation corse cesserait de produire effet au bout de **six mois (article premier¹)**.

D'autre part, l'Assemblée de Corse pourra prendre **des mesures d'adaptation dérogeant au droit commun des dispositions législatives applicables**, lorsqu'elle estimerait que les dispositions législatives présentent, pour les compétences de la collectivité territoriale de Corse, des difficultés d'application liées aux spécificités de l'île.

¹ II du texte de l'article L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales proposé.

Dans ce cas, l'Assemblée de Corse **demanderait au Gouvernement que la loi lui confère l'autorisation d'adapter les dispositions législatives.**

La loi fixerait les modalités de l'autorisation pour l'Assemblée de Corse de prendre ces mesures d'adaptation, par délibération, dans un but d'intérêt général et **à titre expérimental.**

Un rapport annuel du Gouvernement serait remis au Parlement.

Le préfet pourrait être entendu par l'Assemblée sur les suites que le Gouvernement entend donner aux avis et demandes ; cette communication donnerait éventuellement lieu à un débat sans vote.

Les délibérations portant mesures d'adaptation de dispositions législatives ou réglementaires seraient soumises au contrôle de légalité et publiées au Journal Officiel de la République française (**article premier**¹).

c) La dissolution des offices

Selon le projet de loi, la collectivité territoriale de Corse peut décider de supprimer un ou plusieurs offices, par délibération expresse en ce sens.

Dans ce cas, elle se substitue à l'office (ou à l'agence de tourisme) concerné et exerce les compétences qu'elle reprend au moyen d'une régie dotée ou non de la personnalité morale, et dotée de l'autonomie financière.

La continuité des missions exercées et des droits des personnels est assurée (**articles 40 à 42**).

d) Les transferts de biens, de services et de personnels

De façon classique, à l'image des lois de décentralisation précédentes, le projet de loi prévoit que les agents et services de l'Etat qui participent à l'exercice des compétences transférées à la collectivité territoriale de Corse seront **mis à disposition** de celle-ci.

Le président du conseil exécutif pourra disposer des services en question et adresser directement aux chefs de service les instructions nécessaires.

Les services chargés exclusivement de la mise en œuvre d'une compétence nouvellement attribuée à la collectivité territoriale de Corse seraient **transférés** à celle-ci.

¹ IV de l'article L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales proposé.

L'Etat mettrait gratuitement à la **disposition** de la collectivité territoriale de Corse les **biens meubles et immeubles** qu'il utilise pour l'exercice des compétences qu'il lui transfère (**article 30**).

Les agents de l'Etat (fonctionnaires et non titulaires), dont le service est transféré à la collectivité territoriale de Corse, seraient **mis à sa disposition** jusqu'à ce que leur situation statutaire soit définitivement réglée (**article 31**).

Les fonctionnaires de l'Etat travaillant pour un service transféré pourraient **opter pour le statut de la fonction publique territoriale**. Les mêmes possibilités sont reconnues aux agents non titulaires. Les agents disposeront d'un délai d'un an pour exercer leur droit d'option ; à défaut, les fonctionnaires seront considérés comme ayant choisi le maintien de leur statut d'Etat, tandis que les non titulaires seront réputés avoir opté pour la qualité de non titulaire territorial. Des conditions d'intégration et de reclassement sont précisées pour les fonctionnaires ayant choisi la fonction publique territoriale (**articles 32 et 33**).

D'autre part, le projet de loi prévoit le **transfert** à la collectivité territoriale de Corse de la propriété **des biens** attachés aux compétences qui lui sont dévolues : monuments historiques, sites archéologiques, ports et aérodromes, réseau ferré, équipements hydrauliques, forêts. Il s'agit là d'une innovation par rapport aux lois de décentralisation qui ne prévoient généralement qu'une mise à disposition de ces biens.

e) Les dispositions diverses

Parmi les diverses dispositions contenues dans le projet de loi figurent notamment la création d'une **conférence de coordination des collectivités territoriales de Corse**, présidée par le président du conseil exécutif, ainsi que l'**augmentation de six à huit du nombre des conseillers exécutifs**.

2. Les dispositions relatives à la langue corse et à la culture

Le projet de loi comporte une douzaine de dispositions qui viennent compléter ou modifier le dispositif issu du statut de 1991, l'ensemble étant regroupé dans une nouvelle section intitulée « Identité culturelle de la Corse ».

Ces dispositions sont d'une portée juridique ou symbolique très inégale.

a) La planification scolaire

Ainsi, **l'article 4** ne procède-t-il qu'à des réaménagements somme toute ponctuels de la **planification scolaire** en Corse. Il est cependant regrettable qu'il n'aille pas jusqu'au bout d'un processus de clarification nécessaire, et que, plutôt que de désigner les outils de cette planification par les dénominations communes et bien définies utilisées dans le code de l'éducation, il privilégie une terminologie spécifique et incertaine qui confère à l'ensemble du dispositif une originalité de façade et risque d'alimenter certains malentendus.

b) L'enseignement supérieur

Le projet de loi propose de transférer à la collectivité territoriale de Corse, qui assure déjà la construction et l'entretien des lycées, des collèges et d'une façon générale des établissements d'enseignement secondaire, ceux des **établissements d'enseignement supérieur**, ainsi que la gestion des biens, mais non des personnels, des **instituts universitaires de formation des maîtres**. Il autorise en outre la collectivité territoriale de Corse à développer, en matière d'enseignement supérieur et de recherche, des **actions en partenariat avec des établissements d'enseignement supérieur et de recherche**, actions qui viendraient en complément de la carte des formations supérieures arrêtée par l'Assemblée de Corse, et qui fait l'objet d'une convention tripartite entre la collectivité territoriale de Corse, l'Université de Corse et l'Etat. Cette disposition n'est pas dépourvue d'intérêt, dans la mesure où elle pourrait être l'occasion d'une fructueuse ouverture sur l'extérieur, mais suscite de **fortes réserves de la part de l'Université de Corse**.

c) L'enseignement de la langue corse

L'article 7, relatif à l'enseignement de la langue corse est certainement l'une des dispositions les plus commentées et les plus controversées du projet de loi.

Compte tenu de la variété des arguments auxquels elle a donné lieu, il n'est sans doute pas inutile de recadrer le débat.

- **Celui-ci ne porte pas sur l'opportunité d'offrir ou non, dans le cadre du service public de l'éducation nationale, un enseignement facultatif de la langue corse.** On peut en effet considérer que cette question est, en quelque sorte, déjà tranchée. La loi n° 51-46 du 11 janvier 1951, dite « **Loi Deixonne** », **autorise déjà cet enseignement** et le bénéfice de ses dispositions a été étendu à l'enseignement de la langue corse par un décret du 16 janvier 1974.

Sur ces fondements législatifs, qui ont été encore confortés par l'article premier de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, le ministère de

l'éducation nationale a pu mettre en place, par voie de circulaire, un enseignement de langue régionale. Une circulaire du 21 juin 1982 a consacré l'enseignement de ces langues régionales « *comme une matière spécifique* » dont l'enseignement devait toutefois reposer sur le volontariat des élèves et des enseignants. Plus récemment, une circulaire du 7 avril 1995 a précisé que cet enseignement pourrait prendre la forme, soit d'un enseignement d'initiation, dispensé à raison d'une à trois heures hebdomadaires, soit d'un enseignement bilingue dans lequel la langue régionale est à la fois langue enseignée et langue d'enseignement, à parité avec la langue française.

C'est dans ce contexte législatif et réglementaire que la « stratégie de l'Etat en Corse » a pu proposer, en février 1994, une généralisation de l'offre de cet enseignement à l'ensemble des élèves des classes primaires de Corse. **Cet enseignement**, d'après les renseignements recueillis sur place par la mission d'information de votre commission spéciale, est **actuellement accessible à 80 % des élèves des écoles maternelles et élémentaires de Corse**, et sa généralisation ne se heurte à aucun obstacle de nature juridique, mais à des motifs budgétaires, et à la difficulté de disposer d'un nombre suffisant d'enseignants.

Dans ces conditions, s'il ne se propose effectivement que de confirmer l'offre généralisée d'un enseignement facultatif de langue corse, le dispositif de l'article 7 est symboliquement fort, mais juridiquement inutile.

- **Le débat ne porte pas non plus sur l'opportunité de rendre ou non cet enseignement juridiquement obligatoire .**

Certes, les deux motions entre lesquelles se sont répartis les différents élus de l'Assemblée de Corse se sont prononcées en faveur d'un enseignement obligatoire de la langue corse. Mais tous les partenaires, dans ce débat public, sont parfaitement conscients que **l'instauration, par la loi, d'un enseignement obligatoire de langue corse serait contraire aux principes constitutionnels.**

La jurisprudence du Conseil constitutionnel, garant de la conformité des lois à la lettre et aux principes de notre loi fondamentale, est en effet parfaitement explicite sur ce sujet. A deux reprises, une première fois à l'occasion de l'examen du statut de la Corse de 1991¹, et une seconde fois, à l'occasion de l'examen du statut de la Polynésie de 1996², le Conseil constitutionnel a rappelé, dans des termes très voisins, que l'enseignement d'une langue régionale dans le cadre de l'horaire normal des écoles était possible, à la double condition que cet enseignement ne revête pas un

¹ Décision n°91-290 DC du 9 mai 1991 relative à la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

² Décision n°96-373 DC du 9 avril 1996 relative à la loi organique portant statut de la Polynésie française.

caractère obligatoire, et qu'il n'ait pas pour objet de soustraire les élèves aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers du service public de l'éducation.

Dans l'état actuel de notre Constitution et des principes qui l'inspirent, il n'est donc pas juridiquement possible d'instaurer, par la loi, un enseignement obligatoire de la langue corse.

- Dans ces conditions, le débat relatif au dispositif de l'article 7 se concentre sur la question suivante : **dans quelle mesure la consécration symbolique d'un enseignement de langue corse ne risque-t-elle pas d'instituer, dans les faits, un enseignement obligatoire de cette langue ?**

Votre commission spéciale estime que ce risque est très sérieux, particulièrement si une **rédaction délibérément ambivalente** du dispositif proposé par l'article 7 encourage certaines dérives.

Tel lui paraît le cas du dispositif proposé par le Gouvernement dans le projet de loi initial, qui dispose que : « la langue corse est enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires, à tous les élèves, sauf volonté contraire des parents ou du représentant légal de l'enfant ».

Dans l'avis qu'il avait rendu au Gouvernement sur l'avant-projet, le Conseil d'Etat avait en effet censuré ce dispositif, estimant qu'« à la différence de la procédure d'inscription applicable à tous les autres enseignements optionnels », il « *contraignait les représentants légaux de l'enfant à accomplir une demande expresse pour faire dispenser l'élève de l'obligation de suivre cet enseignement* », ce qui revenait à « ***instaurer dans les faits un enseignement obligatoire de la langue corse*** ».

Votre commission spéciale partage entièrement ce point de vue, et regrette que, malgré cet avertissement donné par la plus haute instance administrative de notre pays, le Gouvernement ait maintenu cette rédaction dans le texte qu'il a déposé devant l'Assemblée nationale.

d) La culture et la communication

Si l'**article 8** ne se livre qu'à des réaménagements marginaux en matière de **communication audiovisuelle**, l'**article 9** procède, en revanche, à une large redéfinition des compétences de la collectivité territoriale de Corse en matière **culturelle**.

Dans le souci de lui conférer le rôle de « chef de file » réclamé en ce domaine par l'Assemblée de Corse, le projet de loi lui confère la responsabilité « *de définir et de mettre en œuvre la politique culturelle de Corse* ».

On peut s'interroger, cependant, sur la cohérence d'un dispositif qui, dans le même paragraphe, envisage de conférer à la collectivité territoriale de Corse cette compétence de premier plan et s'empresse, dès la phase suivante de réaffirmer la **compétence générale de l'Etat**, qui reste chargé des « *actions relevant de la politique nationale* ».

L'article 9 confirme en outre un certain nombre de **transferts spécifiques** déjà réalisés par le statut de 1991, en étend la portée et les complète par une série de nouveaux transferts, notamment en matière d'archéologie, d'inventaire du patrimoine, de recherches ethnologiques. Le projet de loi initial précise que dans toutes ces actions, elle reste soumise au contrôle scientifique et technique de l'Etat.

Mesure la plus visible, le projet de loi transfère à la collectivité territoriale de Corse la **propriété des monuments historiques** classés et inscrits appartenant à l'Etat, situés sur son territoire, à l'exception des bâtiments occupés par les services de l'Etat. Il étend ce transfert à la **propriété des sites archéologiques**. L'Assemblée de Corse, favorable à ce transfert, souhaite cependant que celui-ci soit assorti des garanties nécessaires.

Enfin, le projet de loi partage entre le représentant de l'Etat et le président du Conseil exécutif le **pouvoir de nomination des membres du Conseil des sites de Corse**. Cet organisme, qui exerce en Corse des attributions dévolues, dans le reste du pays, à trois organismes distincts (la commission régionale du patrimoine et des sites, la commission spéciale des unités touristiques nouvelles et la commission départementale des sites), est constitué actuellement de 28 membres, nommés par le représentant de l'Etat et réunit des fonctionnaires de l'Etat, des représentants des diverses collectivités territoriales et des personnalités qualifiées. Votre commission spéciale se demande si ce partage du pouvoir de nomination permettra de continuer à assurer la **nécessaire représentation des départements et des communes**. Elle se demande en outre si, compte tenu des attributions importantes reconnues au conseil des sites sur des questions qui intéressent directement les collectivités locales, la prépondérance reconnue au président du Conseil exécutif de Corse ne risque pas de se traduire par une **forme de tutelle** que prohibe expressément le principe de la libre administration des collectivités territoriales ?

L'article 10 se propose de dispenser la collectivité territoriale de Corse de deux conditions qui étaient imposées par l'ancien article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales aux collectivités territoriales qui souhaitent créer des **infrastructures de télécommunications**. Mais cette disposition du projet de loi est **vidée de sa portée** depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 juillet 2001 qui a modifié le dispositif de l'article L. 1511-6 précité et supprimé les deux conditions visées.

e) Le sport et l'éducation populaire

L'article 11 reconnaît, dans des termes conformes au principe de la libre administration des collectivités territoriales, une compétence générale à la collectivité territoriale de Corse pour conduire des actions en matière de promotion des **activités physiques et sportives, d'éducation populaire et d'information de la jeunesse**, tout en maintenant la possibilité pour l'Etat de mener les actions relevant de la politique nationale.

Il attribue également à la collectivité territoriale de Corse les **subventions de fonctionnement de la part régionale du Fonds National pour le Développement du Sport (FNDS)** destinées aux groupements sportifs locaux, qui étaient jusqu'alors affectés par le représentant de l'Etat, après consultation d'une commission consultative du FNDS constituée sur une base paritaire, de façon à y associer le mouvement sportif, représenté par des membres du comité régional olympique et sportif. **I** est regrettable que la procédure envisagée par le projet de loi initial n'ait pas **prévu de concertation avec le mouvement sportif**.

3. Le volet aménagement et développement économique

a) Les dispositions relatives à l'urbanisme et à l'aménagement

Au sein du chapitre II du projet de loi, relatif aux compétences de la collectivité territoriale de Corse, les articles 12 à 16 modifient le régime applicable à l'aménagement de la Corse, tant en ce qui concerne les **documents de planification**, que les **transports** et les **infrastructures**.

L'article 12 du projet de loi fusionne les deux principaux documents d'urbanisme actuels (le plan de développement et le schéma d'aménagement de la Corse) en un seul, dénommé **plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADU)**.

Elaboré par la collectivité territoriale de Corse, le PADU définit les objectifs d'aménagement et de développement et les principes applicables à l'urbanisme dans l'île. Ni les objectifs assignés à ce document, ni sa procédure d'élaboration ne se distinguent de façon déterminante par rapport au régime antérieur : le document sera élaboré par la collectivité territoriale de Corse, puis soumis à enquête publique. En revanche, s'il a la même valeur juridique qu'une directive territoriale d'aménagement (DTA), le PADU n'est pas soumis aux principes généraux qui résultent des articles L. 121-1 et L. 144-2 du code de l'urbanisme et s'appliquent aux DTA.

L'innovation essentielle tient à ce que l'article L. 4424-10 *nouveau* du code général des collectivités territoriales tend à permettre à la collectivité

territoriale de Corse de **déroger à la loi « littoral »**. Sur ce point, les dispositions contraires à la constitution qui caractérisaient l'avant-projet de loi ont été mises en évidence par le Conseil d'Etat qui a disjoint les dispositions du c) de l'article L. 4424-10 qui lui était soumis, compte tenu de l'absence de précisions suffisantes sur la nature, l'étendue et la portée des dérogations apportées à la loi « littoral » par des collectivités locales appelées à fixer un régime dérogatoire au droit commun déterminé par le législateur.

Dans le projet de loi initial, les innovations de l'article L. 4424-10 consistent en :

– l'extension des compétences de l'Assemblée de Corse à la **détermination de la liste des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables** (paragraphe I) ;

– la **possibilité de créer des aménagements légers et des constructions non permanentes dans certains secteurs soumis à une forte fréquentation touristique** (paragraphe II) ;

– l'octroi à l'Assemblée de Corse de la faculté de **définir, en dérogeant à l'article L. 146-4-I** du code de l'urbanisme, **des règles d'extension de l'urbanisation prenant en compte les particularités géographiques locales** (paragraphe III).

Ces dispositions étaient motivées par le désir de permettre à la collectivité territoriale de Corse d'instituer des dérogations à la loi et au règlement qualifiées par l'exposé des motifs de « *dispositions législatives et réglementaires expérimentales* ». Celles-ci auraient notamment consisté en des mesures d'« adaptation législative » par lesquelles l'Assemblée de Corse aurait pu, en vertu du III de l'article L. 4424-10 précité, moyennant une délibération particulière et motivée, fixer des règles d'extension de l'urbanisation « *adaptées aux particularités géographiques locales, portant dérogation aux dispositions de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme* ». Selon l'exposé des motifs du projet de loi, le caractère expérimental de ces dispositions et la limitation de leur validité à quatre ans aurait constitué un encadrement suffisant pour les rendre compatibles avec les principes édictés par la Constitution.

b) Les transports et la gestion des infrastructures

Les **articles 14 à 16** du projet de loi procèdent à des modifications tendant à **mettre la législation nationale en conformité avec les textes communautaires**, et à **étendre la compétence de la collectivité territoriale de Corse à la gestion de certaines infrastructures**.

L'article 14 du projet **détermine le régime des obligations de service public susceptibles d'être imposées sur certaines liaisons aériennes**

ou maritimes, compte tenu des dispositions de deux règlements européens qui ont ouvert ces liaisons à la concurrence, en vertu du principe de libre accès des transporteurs dans le marché unique.

Le projet de loi, auquel l'Assemblée nationale n'a adopté que des amendements de portée limitée, prévoit que la **collectivité territoriale de Corse** peut :

– **imposer des obligations de service public** sur certaines liaisons aériennes ou maritimes pour assurer le respect du principe de continuité territoriale ;

– **établir un régime d'aide individuelle à caractère social** pour certaines catégories de passagers (article L. 4424-19 *nouveau* du CGCT).

S'agissant des **infrastructures**, des **compétences nouvelles sont transférées à la collectivité territoriale de Corse** en matière de création, d'aménagement et de gestion :

– des **ports maritimes de commerce et de pêche** (article 15 du projet de loi, article L.4424-22 *nouveau* du CGCT) ;

– des **aérodromes** (article 15, article L.4424-23 *nouveau* du même code).

Enfin, le **réseau ferré corse** et les biens mis à disposition de l'**Office d'équipement hydraulique** sont transférés dans le patrimoine de la collectivité territoriale de Corse qui est, d'ores et déjà, chargée de la gestion des lignes de chemin de fer.

c) Le développement économique

En matière de développement économique, le projet de loi tend à permettre à la collectivité territoriale de Corse de créer elle-même de nouveaux régimes d'**aides aux entreprises** et l'autorise, dans la limite d'un plafond, à participer à la constitution d'un fonds d'investissement auprès d'une société de capital-investissement pour apporter des capitaux propres aux entreprises. La référence à toute mesure réglementaire d'encadrement de ces prérogatives serait supprimée (**article 17**).

Il étend ses compétences dans le secteur du **tourisme**, en confortant son rôle d'orientation, d'impulsion et de coordination des initiatives publiques et privées et en lui confiant le pouvoir de prononcer le **classement** des stations, équipements et organismes touristiques. La définition des normes de classement resterait toutefois du ressort de l'Etat (**articles 18 et 19**).

Déjà compétente en matière de développement agricole et rural, la collectivité territoriale de Corse serait désormais chargée de déterminer

également les orientations du **développement forestier** de l'île. Cette compétence n'étant pas exclusive, elle devrait toutefois passer avec l'Etat une convention pour prévoir les conditions de mise en œuvre de la politique forestière (**article 20**).

Celui-ci lui transférerait la **propriété** des quelque 50.000 hectares de **forêts domaniales**, qui resteraient soumises au régime forestier et gérées par l'Office nationale des forêts. La **compensation financière** de ce transfert serait calculée par convention entre l'Etat, la collectivité territoriale et l'ONF (**article 21**).

Enfin, les compétences de la collectivité territoriale de Corse seraient également étendues en matière de **formation professionnelle** : elle élaborerait, en concertation avec l'Etat, et mettrait en œuvre le plan régional de la formation professionnelle des jeunes et des adultes et arrêterait le programme de l'ensemble des formations et des opérations d'équipement de l'Association nationale pour la formation professionnelle en Corse (**article 22**).

d) L'environnement et les services de proximité

(1) L'environnement

L'**article 24** transfère à la collectivité territoriale de Corse, compétence pour **élaborer le plan régional pour la qualité de l'air, déterminer les réserves naturelles classées ou agréées, les monuments naturels et les sites protégés**, ainsi que **les inventaires de la faune et de la flore**.

L'**article 25** confère au président du Conseil exécutif de Corse la **présidence du comité de massif** et confie à la collectivité territoriale de Corse la **répartition des crédits du fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire (FNADT) destinés au massif de Corse**.

(2) L'eau et l'assainissement

L'**article 26** du projet permet à la Corse de **constituer, au plan juridique, un bassin à part entière** doté d'un comité de bassin et d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) spécifiques.

S'agissant de la **tarification de l'eau**, l'**article 27** prévoit que la collectivité territoriale de Corse pourra **instaurer un mode de calcul ne comportant pas de termes directement proportionnels au volume d'eau consommé**, mais reposant sur :

– une part variable présentant un caractère de progressivité par tranche de consommation ;

– une part fixe, indépendante du volume d'eau consommé, tenant compte de tout ou partie des surcoûts des installations de production, de stockage et de traitement nécessaires pour faire face aux fortes variations de consommation.

(3) L'élimination des déchets

L'**article 28** du projet de loi étend les compétences de la collectivité territoriale de Corse à l'**élaboration des plans d'élimination des déchets** et à la **détermination des procédures d'élaboration, de publication et de révision de ces plans**.

(4) L'énergie

L'**article 28** du projet de loi **n'apporte pas de modification de fond aux compétences de la collectivité territoriale de Corse** en matière d'énergie, tout au plus procède-t-il à une renumérotation d'articles par coordination.

4. Le volet fiscal et financier

Aucune des mesures fiscales du présent projet de loi ayant fait l'objet d'une notification à la commission européenne n'a, à ce jour, reçu l'aval de celle-ci. En 1996, l'accord donné par la Commission européenne au régime de la zone franche était intervenu avant le début de la discussion parlementaire.

En outre, il est regrettable qu'après la première lecture à l'Assemblée nationale, le Gouvernement n'ait pas pris la peine de notifier les dispositions introduites dans le texte par les députés.

a) L'aide fiscale à l'investissement

En matière fiscale et financière, la mesure « phare » du présent projet de loi est le dispositif d'aide fiscale à l'investissement, prévu à l'**article 43**, appelé à succéder au régime de la zone franche de Corse. Ce dernier s'éteindra progressivement à compter de 2002.

Ce dispositif, centré sur l'aide à l'investissement et non plus sur l'aide à l'entreprise, comporte tout d'abord un crédit d'impôt, inspiré du dispositif mis en place outre-mer par l'article 21 de la loi de finances pour 2001. Le crédit d'impôt, dont le montant s'élève à 20 % du prix de revient des investissements, est réservé aux entreprises exerçant leur activité dans certains secteurs jugés prioritaires. Il s'accompagne de la mise en place d'une nouvelle exonération de taxe professionnelle, pendant cinq ans et jusqu'au 31 décembre 2012, pour les augmentations de bases correspondant à des immobilisations corporelles entrant dans l'assiette de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

b) La sortie du régime de la zone franche de Corse

La rédaction initiale des **articles 43** et **44** du projet de loi prévoyait également, en faveur des entreprises qui perdent le bénéfice des exonérations de taxe professionnelle et de charges sociales prévues par la zone franche, une prolongation de deux ans de ces avantages.

c) La normalisation du régime fiscal des successions

L'**article 45** organise les conditions du retour, en 2015, de la Corse dans le droit commun en matière de fiscalité des successions, par des mesures d'incitation à la reconstitution des titres de propriété. Jusqu'à cette échéance, les héritiers de biens immobiliers situés en Corse pourront bénéficier d'un allongement du délai de déclaration des succession et d'une exonération de droits de mutation par décès.

d) Le programme exceptionnel d'investissement

L'**article 46** prévoit le cadre général pour la mise en œuvre en Corse d'un programme exceptionnel d'investissement d'une durée de quinze ans. Le contenu du programme fera l'objet d'une convention entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse. La part de l'Etat dans le coût total ne pourra excéder 70 %.

e) La compensation des transferts de compétences

L'**article 38** tire les conséquences financières des transferts de compétences prévus par le présent projet de loi en majorant la fraction du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) perçu en Corse qui fait l'objet d'un reversement à la collectivité territoriale de Corse. Cette fraction est portée de 10 % à 16 %.

L'**article 39** prévoit les conditions dans lesquelles le coût pour la collectivité territoriale de Corse de l'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse pourra lui être compensé.

L'article 39 anticipe la possible suppression des offices agricoles et hydrauliques en supprimant le concours particulier qui leur était consacré au sein de la dotation générale de décentralisation de la collectivité territoriale de Corse. L'**article 36**, en revanche, confirme le rôle de l'agence du tourisme pour la répartition de la dotation de continuité territoriale et lui ouvre la possibilité d'utiliser les reliquats constatés au titre de cette dotation pour financer des équipements portuaires et aéroportuaires.

III. LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UN TEXTE DIFFICILEMENT ACCEPTABLE ET INAPPLICABLE EN L'ÉTAT, MALGRÉ DES CORRECTIONS SIGNIFICATIVES

A. LA PARTIE INSTITUTIONNELLE

1. L'affirmation d'un pouvoir réglementaire de la collectivité territoriale de Corse

L'Assemblée nationale a décidé d'inscrire dans la loi la dévolution d'un pouvoir réglementaire spécifique à la collectivité territoriale de Corse. Celui-ci s'exercerait dans le cadre des compétences qui lui sont reconnues par la loi.

2. Une tentative pour mettre en conformité avec la Constitution des dispositions permettant l'adaptation des lois et des décrets par la collectivité territoriale de Corse

L'Assemblée nationale a procédé à une réécriture complète de l'article premier, sur amendement de la commission des Lois, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, afin d'en aménager les dispositions qui encourent la censure du Conseil constitutionnel.

Concernant **l'adaptation des dispositions réglementaires nationales par la collectivité territoriale de Corse**, l'Assemblée nationale a indiqué qu'elle s'exercerait « dans le respect de l'article 21 de la Constitution ».

Ainsi, la collectivité territoriale de Corse pourrait demander à être habilitée par le législateur à fixer des règles adaptées aux spécificités de l'île. Elle ne pourrait toutefois pas intervenir lorsqu'est en cause l'exercice d'une liberté individuelle ou d'un droit fondamental (**article premier**).

S'agissant de **l'adaptation des lois** par la collectivité territoriale de Corse, l'Assemblée nationale a procédé à une réécriture aux termes de laquelle

l'Assemblée de Corse « estime » tout d'abord que des dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration présentent, pour l'exercice des compétences de la collectivité territoriale, des difficultés d'application liées aux spécificités de l'île.

Puis, elle demanderait au Gouvernement que le législateur lui ouvre la possibilité de **procéder à des expérimentations comportant le cas échéant des dérogations aux lois en vigueur, en vue de l'adoption ultérieure par le Parlement de « dispositions législatives appropriées ».**

La loi fixerait d'une part, la nature et la portée de ces expérimentations, d'autre part, les cas, conditions et délai dans lesquels la collectivité territoriale de Corse pourra faire application de ces dispositions, enfin, les conditions d'évaluation de cette expérimentation et les modalités de l'information du Parlement sur sa mise en œuvre.

Les mesures prises à titre expérimental par la collectivité territoriale de Corse **cesseraient de produire leur effet au terme du délai fixé si le Parlement ne les adoptait pas (article premier).**

3. La dissolution des offices

Le Gouvernement s'étant remis à la sagesse de l'Assemblée nationale, celle-ci, a modifié la logique du projet de loi initial, en rendant **impossible la continuation tacite des offices.**

En l'absence de délibération expresse de l'Assemblée de Corse tendant à les maintenir en activité, les offices et l'agence du tourisme seraient **dissous au 1^{er} janvier 2004 (article 40).**

De plus, l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable du Gouvernement, a renforcé le pouvoir de contrôle et de tutelle de la collectivité territoriale de Corse sur les offices et l'agence du tourisme, en permettant au président du conseil exécutif de modifier ou rapporter les actes de ces établissements (**articles 40 et 40 bis**).

4. Les transferts de services et de personnels

L'Assemblée nationale a allongé d'un à deux ans le délai du droit d'option ouvert tant aux fonctionnaires qu'aux agents non titulaires (**articles 32 et 33**).

Elle a prévu deux **rapports annuels** rendant compte de l'organisation des services déconcentrés de l'Etat en Corse et présentant le bilan des

transferts de personnels et de ressources réalisés au profit de la collectivité territoriale de Corse (**article 39 bis**).

5. Les dispositions diverses

L'Assemblée nationale a inséré un **article 50 bis** aux termes duquel la chambre régionale des comptes devra fournir à l'Assemblée de Corse un rapport sur les conditions d'exécution du budget, afin de l'éclairer avant le vote du compte administratif.

Cette disposition s'inspire directement du rapport sur la loi de règlement que la Cour des comptes remet chaque année au Parlement en application de l'article 47 de la Constitution et de l'article 36 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Par ailleurs, l'Assemblée de Corse pourrait demander à la chambre régionale des comptes de procéder à des vérifications c'est-à-dire, par exemple, d'effectuer pour son compte un contrôle des offices.

B. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA LANGUE CORSE ET À LA CULTURE

1. La planification scolaire

L'Assemblée nationale a opportunément précisé que l'élaboration des différents outils de **planification scolaire**, confiée à la collectivité territoriale de Corse, donnerait lieu à la **consultation préalable** du représentant de l'Etat, du Conseil économique, social et culturel de Corse, et des communes intéressées, procédure qui figurait dans le précédent statut mais que le projet de loi initial avait omis de reprendre (**article 4**).

2. L'enseignement supérieur

Outre des modifications rédactionnelles dans le dispositif relatif à la carte des formations supérieures, l'Assemblée nationale a précisé que la possibilité reconnue par le projet de loi à la collectivité territoriale de Corse d'organiser ses propres **actions complémentaires d'enseignement supérieur et de recherche** ne devait pas empiéter sur les compétences de l'Etat en matière d'homologation des titres et diplômes (**article 5**).

A l'**article 6**, l'Assemblée nationale a procédé à la réécriture du dispositif transférant à la collectivité territoriale de Corse la **gestion des biens des IUFM**, de façon à ne viser, dans le code de l'éducation, que les dispositions qui portent sur celle-ci, à l'exclusion des dispositions portant sur les personnels affectés à la gestion et à l'entretien de ces bâtiments. Toutefois, son dispositif ne se réduit pas à un amendement de précision et, par le jeu d'une **formulation ambiguë, risque de supprimer en Corse la possibilité**, actuellement offerte aux **départements** par l'article L. 722-2 du code précité, **de conserver**, s'ils le souhaitent, **les responsabilités qu'ils exercent** à l'égard des bâtiments des anciennes écoles normales qui ont été transférés aux IUFM. Cette disposition ne serait pas sans conséquence en Corse, où les deux IUFM de Bastia et d'Ajaccio sont restés sous gestion départementale.

3. L'enseignement de la langue corse

Sans reconnaître explicitement que la rédaction du projet de loi initial revenait à instituer, dans les faits, un enseignement obligatoire de la **langue corse**, le Gouvernement et la commission des Lois de l'Assemblée nationale ont cependant préféré, par le dépôt de deux amendements identiques, lui substituer une autre rédaction qui a été adoptée en séance publique.

Cette rédaction, outre qu'elle précise opportunément que le dispositif s'applique aux écoles maternelles et élémentaires « de Corse », **supprime la référence à la volonté des parents de dispenser leurs enfants de l'enseignement de la langue corse**.

Cette suppression suffit-elle, **paradoxalement, à affirmer le caractère facultatif de cet enseignement** ? Le Gouvernement et l'Assemblée nationale le prétendent, en s'appuyant sur la grande ressemblance de cette nouvelle rédaction avec le dispositif de l'article 115 de la loi organique du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, lequel dispose que « *la langue tahitienne est une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et primaires...* ». Ils considèrent que le fait que le Conseil constitutionnel n'ait pas censuré cette formulation signifie qu'elle n'avait pas pour objet d'instaurer un enseignement obligatoire.

Tel n'est pas le sentiment de votre commission spéciale.

4. La culture

L'Assemblée nationale a complété le dispositif relatif à la convention passée entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse pour coordonner leurs actions, en prévoyant que celle-ci pourrait également **permettre à l'Etat de confier à la collectivité la mise en œuvre de certaines des actions relevant**

de la politique nationale. Cet amendement a pour objet de donner satisfaction à une demande formulée par la collectivité territoriale de Corse qui, jugeant contradictoire et confuse la coexistence de « deux politiques parallèles », souhaite devenir l'acteur de référence de la conduite de l'action culturelle. Elle a voté une disposition semblable en matière de **sport et d'éducation populaire.**

Par le jeu de deux amendements distincts, elle a modifié l'emplacement du dispositif relatif au maintien du **contrôle scientifique et technique de l'Etat**, le supprimant dans le paragraphe relatif aux transferts de compétences spécifiques, mais l'ajoutant dans le paragraphe relatif aux compétences générales.

Elle a souhaité associer la collectivité territoriale de Corse aux procédures de classement des monuments historiques en lui confiant la **co-présidence de la commission du patrimoine et des sites**, alors que, comme on l'a vu plus haut, cet organisme n'existe pas en Corse, où ses attributions sont exercées par le Conseil des sites de Corse.

5. Le sport

L'Assemblée nationale a souhaité, fort à propos, restaurer une procédure de consultation du mouvement sportif, pour l'attribution des subventions du Fonds national pour le développement du sport, conférée par le projet de loi à l'Assemblée de Corse. Elle a institué à cet effet une commission territoriale pour le développement du sport composée pour moitié de représentants du mouvement sportif sans assurer l'exclusivité de cette représentation au comité régional olympique et sportif comme c'est le cas aujourd'hui en Corse et partout ailleurs en France.

C. LE VOLET AMÉNAGEMENT ET DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

1. Les dispositions relatives à l'urbanisme et à l'aménagement

A l'article 12 du projet de loi, l'Assemblée nationale a tenté d'encadrer les dispositions des premiers et troisième paragraphes. Cet article n'en contient pas moins des dispositions dont la constitutionnalité suscite de graves interrogations.

Au I, relatif à la **détermination des espaces remarquables par l'Assemblée de Corse**, l'Assemblée nationale a prévu que, pour établir une liste des espaces remarquables de Corse, l'Assemblée de Corse adopterait une délibération qui *«tiendrait lieu d'un décret»*. Si cette disposition tend, en

transférant une partie du pouvoir réglementaire du chef du Gouvernement à la l'Assemblée de Corse, à interdire l'édiction d'un décret concurrent par rapport à sa délibération, elle porte atteinte à l'intégrité du pouvoir réglementaire dont le Premier ministre est investi en vertu de l'article 21 de la Constitution.

Au II, L'Assemblée nationale a précisé que les aménagements légers dont la création serait autorisée ne pourraient être affectés à aucune forme d'hébergement.

Au III, qui concerne la délimitation **dans des espaces en principe inconstructibles en vertu de la loi « littoral », de zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées**, l'Assemblée nationale a tenté d'apporter des améliorations au texte en instituant un système de compétence partagée entre la collectivité territoriale de Corse et les communes. La collectivité territoriale de Corse pourrait définir des espaces où « *la topographie et l'état des lieux* » justifient une dérogation à la règle de construction en continuité des constructions existantes. Ces zones ne pouvant être situées :

– ni dans les espaces et milieux remarquables visés au premier alinéa de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme ;

– ni dans les espaces, les paysages et les milieux offrant un intérêt esthétique indéniable ou présentant un aspect exceptionnel, caractéristique du patrimoine naturel et culturel de l'île ;

– ni dans les espaces nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes.

Si l'Assemblée nationale a voulu supprimer la faculté de procéder à des « adaptations législatives » et si elle a tenté de restreindre le champ des dérogations à la loi « littoral » au plan géographique par rapport au projet de loi initial, la référence à la « topographie » et celle à l' « état des lieux » ne saurait être regardée comme conforme à la Constitution. Le flou qui caractérise ces conditions revient à permettre à une autorité locale de déroger à la loi sans réel encadrement législatif. En d'autres termes, le texte proposé institue non pas des dérogations à la loi mais un pouvoir de déroger « à géométrie variable ».

Enfin, **au IV**, la disposition qui prévoyait que « l'expérimentation législative » serait limitée à quatre années, a été supprimée.

2. Les transports et la gestion des infrastructures

La principale modification adoptée en matière de transports par l'Assemblée nationale tient à ce qu'en vertu de l'article 14 du texte,

l'Assemblée de Corse serait compétente pour déterminer la liste des routes à grande circulation.

3. Le développement économique

En première lecture, l'Assemblée nationale a eu pour principal souci de renforcer les moyens de contrôle de la collectivité territoriale de Corse sur les instruments du développement économique de l'île que constituent les offices et agences.

Elle a ainsi placé l'Agence du Tourisme, l'Office d'équipement hydraulique, l'Office de développement agricole et rural et l'Office d'équipement hydraulique de Corse sous sa tutelle et prévu une représentation majoritaire des membres de l'Assemblée de Corse au sein de leur conseil d'administration (**articles 18 et 20**).

C'est apparemment dans cet esprit et afin d'introduire plus de cohérence dans les actions conduites sur l'île qu'elle a prévu la signature d'une convention entre la collectivité territoriale de Corse et l'Etat pour la mise en œuvre de ses orientations dans le domaine agricole (**article 20**).

4. L'environnement

Initialement consacré à des dispositions de coordination, **l'article 23** du projet de loi a été modifié par l'Assemblée nationale afin de :

– soumettre **l'Office de l'environnement**, dont les compétences demeurent inchangées, à la **tutelle de la collectivité territoriale de Corse** ;

– prévoir que cet établissement public est doté d'un **conseil d'administration dont la majorité est composée de représentants élus de l'Assemblée de Corse** ;

– transférer de l'Etat à la collectivité territoriale de Corse les compétences relatives à la **création de réserves de chasse et de faune sauvage, de réserves naturelle de chasse et d'établissement de plans de chasse**.

5. L'eau et l'assainissement

S'agissant de la tarification de l'eau, **l'article 27** du projet de loi initial prévoyait, qu'en Corse, à titre expérimental, les redevances d'eau et d'assainissement pourraient comporter une part variable présentant un

caractère de progressivité par tranche de consommation et une part fixe, indépendante du volume d'eau consommé, tenant compte de tout ou partie des surcoûts des installations de production, de stockage et de traitement nécessaires pour faire face aux fortes variations de consommation.

Considérant que ce texte anticipait sur la future loi sur l'eau, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui transfère à la collectivité territoriale de Corse une compétence relevant actuellement du préfet afin de fixer des modalités spécifiques de détermination du prix de l'eau.

D. LE VOLET FISCAL ET FINANCIER

L'Assemblée nationale n'a pas remis en cause l'économie générale des mesures proposées par le projet de loi initial. Plusieurs des modifications auxquelles elle a procédé sont cependant substantielles.

1. L'aide fiscale à l'investissement

L'Assemblée nationale a souscrit à la logique du crédit d'impôt. Elle a cependant souhaité apporter des modifications à la liste des secteurs éligibles à cet avantage fiscal. Elle a élargi le bénéfice du crédit d'impôt à certaines activités touristiques, qu'elle a regroupé sous le libellé « *activités de loisir à caractère artistique, sportif ou culturel* ». Elle a également précisé que les entreprises artisanales et celles de commerce de détail ne seraient pas éligibles au crédit d'impôt lorsqu'elles exercent leur activité en zone de revitalisation rurale, mais dans des zones rurales définies par décret.

L'Assemblée nationale a étendu l'assiette de l'exonération de taxe professionnelle à l'ensemble des immobilisations corporelles relatives à des créations ou extensions d'établissement.

2. La sortie du régime de la zone franche urbaine

L'Assemblée nationale a porté à trois ans la durée de la prolongation de l'exonération de taxe professionnelle, mais n'a pas adopté un amendement présenté par le Gouvernement tendant à porter à trois ans le dispositif de sortie du régime de l'exonération de charges sociales.

En revanche, en adoptant contre l'avis du Gouvernement un amendement devenu l'**article 44 bis**, l'Assemblée nationale a étendu, pour une durée non limitée, à toutes les entreprises implantées en Corse la majoration du montant des exonérations réservées aux entreprises engagées dans un processus de réduction de la durée du travail, réservée aujourd'hui aux

entreprises éligibles à l'exonération prévue par la zone franche, et pour la durée pendant laquelle elles en bénéficient.

3. La normalisation du régime fiscal des successions

L'Assemblée nationale a raccourci la période de retour progressif au droit commun en matière de fiscalité des successions en portant son terme au 31 décembre 2012. Le Gouvernement s'en est remis à sa sagesse.

Ce faisant, l'Assemblée nationale a souhaité tenir compte des observations qui avaient conduit le Conseil d'Etat à « disjoindre » l'article 45, selon lequel le dispositif proposé par le Gouvernement laissait subsister pendant une durée trop longue des différences de traitement entre propriétaires en raison de la seule localisation géographique de leurs immeubles.

Elle a également adopté un amendement, présenté par le rapporteur au nom de la commission des Lois et par notre collègue député Charles de Courson, tendant à exclure du bénéfice de l'allongement des délais de déclaration et de l'exonération de droits de succession les immeubles et droits immobiliers acquis en Corse à compter de l'entrée en vigueur des dispositions du projet de loi.

· La prise en charge par l'Etat d'une partie des arriérés de cotisations patronales dues par les employeurs de main d'œuvre agricole

L'Assemblée nationale a adopté un amendement présenté par le Gouvernement, devenu l'**article 45 bis**, tendant à mettre en place un dispositif de prise en charge par l'Etat de la moitié des arriérés de cotisations patronales dues au titre des périodes antérieures à 1999 par les employeurs de main d'œuvre agricole exerçant leur activité en Corse.

Cet article constitue une nouvelle mouture d'un dispositif déjà adopté par l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative de l'hiver 2000. Le Sénat avait alors supprimé cet article, le jugeant contraire à la Constitution. Il avait été suivi par le Conseil constitutionnel, qui avait annulé la disposition.

IV. LES PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION SPECIALE

A. LES PROPOSITIONS CONCERNANT LE VOLET INSTITUTIONNEL

1. Les spécificités corses ne justifient pas qu'un pouvoir d'expérimentation législative et qu'un pouvoir réglementaire soient dévolus à la collectivité territoriale de Corse

Votre commission spéciale vous propose de définir dans la loi les **spécificités corses** qui justifient une **adaptation au droit commun** des régions (**article additionnel avant l'article premier**).

a) Le pouvoir d'adaptation législative

Votre commission spéciale vous propose de **supprimer le pouvoir d'adaptation législative conféré à la collectivité territoriale de Corse (IV de l'article L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales proposé par l'article premier)**.

L'article premier du projet de loi s'apparente en tout points à un article de la Constitution, en ce qu'il répartit le pouvoir normatif entre plusieurs autorités et institue une procédure calquée sur celle des ordonnances de l'article 38 de la Constitution.

Or, sous la Vème République, le législateur n'a pas la compétence de sa compétence.

La justification évoquée au dispositif imaginé résulte non d'une disposition expresse de la Constitution, mais de l'habile sélection d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel qui n'a rien à voir avec les collectivités locales : la décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993.

La validité de cette décision, qui sert de fondement au raisonnement du Gouvernement, est contestée par l'Assemblée nationale elle-même.

La commission des Lois de l'Assemblée nationale a en effet admis que « *la transposition de la décision du Conseil constitutionnel relative aux établissements publics universitaires à la collectivité territoriale de Corse pourrait être de nature à soulever des difficultés en l'absence de révision constitutionnelle préalable*¹. » Elle avait fait le même constat dès janvier 2001 : « *la transposition de cette jurisprudence aux collectivités locales en*

¹ Rapport n° 2995 (AN, XI^{ème} législature) de M. Bruno Le Roux au nom de la commission des Lois, page 183.

*l'absence de révision constitutionnelle apparaît pour le moins **hasardeuse, tant elle heurte de nombreux autres principes constitutionnels** »¹.*

La méconnaissance du cadre déjà fixé par le Conseil constitutionnel dans la décision du 9 mai 1991 doit être dénoncée : le Conseil n'avait alors validé l'organisation spécifique à caractère administratif de la collectivité territoriale de Corse que dans la mesure où « *ni l'assemblée de Corse ni le conseil exécutif ne se [voyaient] attribuer des compétences ressortissant au domaine de la loi.*»

Par ailleurs, l'existence de « précédents » en matière d'expérimentation locale a parfois été évoquée pour justifier la dévolution d'un pouvoir législatif à titre expérimental à la collectivité territoriale de Corse (revenu minimum d'insertion, prestation spécifique dépendance, régionalisation ferroviaire).

Tout en soulignant l'intérêt que revêt le principe de ces expérimentations, votre commission spéciale ne peut que constater que l'article premier du projet de loi ne se situe pas du tout sur le même plan, en ce qu'il confère à la collectivité territoriale **non l'exécution d'une nouvelle attribution, mais le pouvoir de déterminer le droit applicable.**

Votre commission spéciale ajoute que, **même s'il était adopté en l'état, le dispositif n'aurait pas le temps d'être opérationnel.** En effet, la « phase 2004 » évoquée par l'exposé des motifs du projet de loi suppose l'évaluation préalable des expérimentations normatives par la collectivité territoriale de Corse. Or, compte tenu des conséquences des échéances électorales nationales sur le calendrier législatif, les « lois d'habilitation » ne pourraient pas être votées avant le second semestre 2002. Quelle expérimentation pourrait être sérieusement entreprise, porter ses fruits et donner lieu à une évaluation entre octobre 2002 et mars 2004 ?

b) Le pouvoir réglementaire « propre » et le pouvoir d'adaptation des règlements nationaux

En vertu de l'article 21 de la Constitution, sous réserve des prérogatives du Président de la République, le pouvoir réglementaire de droit commun appartient au Premier ministre. Dans le cadre constitutionnel qui est actuellement le nôtre, la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire à d'autres autorités publiques est résiduelle et strictement encadrée.

L'article premier ouvre une brèche dans l'article 21 de la Constitution, car il ne précise pas si le pouvoir réglementaire du Premier ministre pourra s'exercer concurremment à celui de la collectivité territoriale

¹ *Rapport n° 2854 (AN, XIème législature) de M. Emile Blessig au nom de la commission des Lois, sur la proposition de loi constitutionnelle tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales », page 10.*

de Corse, ou s'il s'agit d'un pouvoir exclusif. En effet, l'expression : « *dans le respect de l'article 21 de la Constitution* », pour maladroite qu'elle soit, ne concerne que le deuxième alinéa du II de l'article premier (pouvoir d'application des lois) et non le premier alinéa (pouvoir réglementaire « propre » de la collectivité territoriale de Corse).

Votre commission spéciale vous propose donc de supprimer la dévolution d'un pouvoir réglementaire à la collectivité territoriale de Corse (**II de l'article L. 4424-2** du code général des collectivités territoriales proposé par **l'article premier**).

2. La reconnaissance d'un pouvoir normatif à une collectivité locale et l'adaptation des règlements nationaux sont des idées intéressantes mais qui nécessitent une révision préalable de la Constitution et doivent être envisagées dans un cadre global

Le Sénat a toujours été attentif à la nécessaire souplesse dans l'application des lois et des règlements au niveau local. Certaines règles ne justifient pas une application uniforme sur l'ensemble du territoire national.

Toutefois, les expérimentations locales doivent être mises en conformité tant avec le principe constitutionnel d'égalité devant la loi qu'avec la répartition du pouvoir normatif sous la Vème République. C'est pourquoi, **une révision constitutionnelle préalable est nécessaire.**

L'adoption par l'Assemblée nationale le 16 janvier 2001, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse, de la **proposition de loi constitutionnelle tendant à introduire dans la Constitution un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales**, dite « proposition de loi Méhaignerie », souligne, comme le relève le rapport de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, que « *la reconnaissance d'un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales est, pour l'essentiel, incompatible avec le cadre constitutionnel actuel.* »

Sans doute sommes-nous arrivés au bout de ce que la Constitution actuelle permettait. Il n'est pas interdit d'envisager la suite dans un cadre constitutionnel rénové. A l'initiative du président Christian Poncelet, le Sénat a ainsi adopté une proposition de loi constitutionnelle en ce sens. Votre commission spéciale estime que les avancées résultant d'une éventuelle révision constitutionnelle devront s'inscrire dans un cadre plus général intéressant l'ensemble des collectivités locales, et non être limitées à la seule collectivité territoriale de Corse.

A cet égard, votre rapporteur vous soumet **une idée de révision constitutionnelle : la reconnaissance des « lois déclinables »**. Partant du constat que la Constitution ne reconnaît que deux types de lois : les lois

ordinaires et les lois organiques, il convient sans doute de prévoir une autre forme de loi, qui serait susceptible d'application différenciée sur le territoire national.

B. LA SUPPRESSION DES OFFICES ET L'ENCADREMENT DES CONDITIONS DE LEUR RE-CREATION SUR DES FONDEMENTS ASSAINIS

Votre commission spéciale tient à rappeler que **la décision de maintenir ou de supprimer les offices ne peut appartenir à la collectivité territoriale de Corse. Elle relève du législateur, dans la mesure où les offices ont été créés par la loi.**

Elle vous proposera de **supprimer par la loi les offices existants.**

En revanche, la collectivité territoriale de Corse pourra « **re-crée** » **des offices qui fonctionnent actuellement dans des conditions rigoureuses**, notamment au regard de leur activité industrielle et commerciale et de leur autonomie financière.

Elle vous proposera de préciser les conditions dans lesquelles certains des offices, recréés par la collectivité territoriale de Corse exerceront leur activité sur des fondements sains et renouvelés. Il s'agit notamment de la **maîtrise du conseil d'administration par les élus** et de l'exercice du **pouvoir de tutelle** de la collectivité territoriale de Corse sur ces nouveaux établissements.

Les **droits des personnels des offices** seront préservés. En aucun cas, la dissolution des offices ne conduira à la remise en cause du statut des agents, qu'ils conserveront, à titre individuel (**articles 40 à 42**).

C. LE VOLET ÉDUCATIF ET CULTUREL

Les modifications que votre commission spéciale vous propose d'adopter en matière d'éducation et de culture ont pour objet de mener à son terme le travail de mise en conformité du projet de loi avec la Constitution, déjà commencé par l'Assemblée nationale, de préserver les prérogatives des collectivités locales autres que la collectivité territoriale de Corse, et enfin de conforter le rôle d'instrument d'ouverture que peut et doit jouer l'enseignement de la langue corse.

1. La planification scolaire et l'enseignement supérieur

Votre commission spéciale vous propose à l'**article 4**, en matière de **planification scolaire**, de substituer les dénominations habituelles et explicites du code de l'éducation, aux expressions originales et mal définies du projet de loi qui confèrent au dispositif une originalité de façade et sont une source inutile de confusion.

Sans mettre en question le transfert à la collectivité territoriale de Corse par l'**article 6** des attributions exercées par l'Etat en matière de **gestion des biens des IUFM**, elle propose un dispositif préservant la possibilité, actuellement reconnue **aux départements**, de conserver la gestion des IUFM issus des anciennes écoles normales.

2. L'enseignement de la langue corse.

L'Assemblée nationale a adopté une rédaction de l'**article 7** qui reprend, à peu de choses près, le dispositif de l'article 115 du statut de la Polynésie sur l'enseignement de la langue tahitienne.

Considérant que ce dispositif n'a pas été censuré par le Conseil constitutionnel, dont la jurisprudence en ce domaine est bien connue, elle en a déduit que l'enseignement qu'il institue est facultatif.

Votre commission spéciale considère que cette interprétation méconnaît le sens et la portée de la décision n° 96-373¹. Celle-ci n'a pas pour objet de valider le dispositif concerné, en considérant qu'il instaure un enseignement optionnel, mais d'assortir cette validation de **réserves interprétatives**, pour préciser à quelles conditions ce dispositif pourra être considéré comme respectueux des principes et des règles de valeur constitutionnelle.

Il est important de rappeler intégralement ici le texte de ce « considérant » :

*« Considérant que le deuxième alinéa de l'article 115 prévoit l'enseignement de la langue tahitienne dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et primaires ainsi que dans les établissements du second degré ; qu'un tel enseignement **ne saurait toutefois**, sans méconnaître le principe d'égalité, revêtir un caractère obligatoire pour les élèves ; **qu'il ne saurait non plus** avoir pour objet de soustraire les élèves scolarisés dans les établissements du territoire aux droits et obligations applicables à l'ensemble*

¹ Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 relative à la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

des usagers des établissements qui assurent le service public de l'enseignement ou sont associés à celui-ci ; que, sous ces réserves, cet article n'est contraire à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle.»

Cette décision pointe les ambiguïtés du dispositif concerné et constitue un avertissement dont le législateur doit tenir compte.

Telle est l'intention de votre commission spéciale. **Celle-ci considère que, s'il n'est pas illégitime d'apporter, à l'occasion de la discussion du projet de statut de l'île, une consécration symbolique à l'enseignement de la langue corse, il est tout aussi indispensable, pour éviter tout malentendu et toute dérive, de consacrer, de façon tout aussi symbolique, la liberté de suivre ou non cet enseignement.**

Car votre commission spéciale considère que la rédaction proposée par l'Assemblée nationale ne peut être interprétée comme instaurant un enseignement facultatif que par une référence implicite à la décision n° 96-373 du Conseil constitutionnel.

Comme le principe qui veut que « *nul n'est censé ignorer la loi* », a pour corollaire que la loi doit être compréhensible par tous, et même, ou plutôt d'abord, par les non initiés, elle vous proposera donc de **sortir de cette ambiguïté.**

Elle aurait pu imaginer de compléter le dispositif adopté par l'Assemblée nationale d'un deuxième alinéa qui reprenant, de façon explicite cette fois, les conditions posées par le Conseil constitutionnel, rappellerait que l'enseignement de la langue corse ne saurait revêtir un caractère obligatoire, ni avoir pour objet de soustraire les élèves scolarisés dans les écoles primaires de Corse aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers du service public de l'enseignement.

Elle vous propose, plus simplement, d'adopter une disposition précisant que la langue corse est une matière dont l'enseignement est proposé aux élèves des écoles de Corse.

Elle vous propose, en outre, d'adopter un paragraphe additionnel modifiant **l'organisation du CAPES de corse**, de façon à l'aligner sur les modalités qui prévalent pour les autres CAPES de langues régionales et qui, comportant des épreuves dans une discipline à option, permettent au titulaire de ce certificat d'enseigner aussi une autre matière. Outre qu'elle est un gage d'ouverture, cette polyvalence permettra aux enseignants de langue corse d'élargir leurs possibilités de carrière, en évitant de les enfermer dans une voie trop étroite.

3. Culture et communication

Sans remettre en question le principe d'un partage du pouvoir de **nomination des membres du conseil des sites de Corse** entre le représentant de l'Etat et les pouvoirs locaux élus, elle vous propose cependant de ne pas concentrer celui-ci entre les mains du seul président du conseil exécutif de Corse au risque de lui confier une sorte de pouvoir de tutelle contraire à l'autonomie des collectivités, mais de le répartir entre les différents niveaux de collectivités territoriales.

Votre commission spéciale vous propose de favoriser le **développement des communications en Corse** en incluant son territoire dans les zones géographiques qui peuvent bénéficier de la possibilité envisagée dans le nouveau dispositif de l'article L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales, d'abaisser le tarif de location des infrastructures de télécommunications proposé aux opérateurs.

4. Sport et éducation populaire

Votre commission vous propose, en matière de sport et d'éducation populaire, de conforter par un premier amendement le caractère facultatif de la convention que l'Etat et la collectivité territoriale passent pour coordonner leurs actions respectives, ainsi qu'un second amendement précisant que la représentation du mouvement sportif au sein de la commission territoriale pour le développement du sport en Corse est assurée par des membres du comité régional olympique et sportif.

D. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'URBANISME ET À L'AMÉNAGEMENT

1. Clarifier le régime juridique du PADU

Votre commission spéciale souscrit à l'idée de confier à la collectivité territoriale de Corse compétence pour élaborer le Plan d'aménagement et de développement durable (article 12). Elle vous propose cependant :

- de **renvoyer au code de l'urbanisme les dispositions concernant la mise en œuvre du PADU** (que le projet de loi propose de codifier aux articles L. 4424-11 à L. 4424-15 du code général des collectivités territoriales) eu égard à son caractère de document d'urbanisme ;

- de **soumettre le PADU, qui a les mêmes effets qu'une directive territoriale d'aménagement (DTA) à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme** qui détermine les règles générales applicables à l'ensemble des documents d'urbanisme, et auquel les DTA elle mêmes doivent être conformes ;

- de **conserver des dispositions codifiées à l'article L. 144-2 du code de l'urbanisme et de soumettre le PADU à diverses dispositions générales applicables aux documents d'urbanisme** (notamment aux articles L. 111-1 à L. 112-3 du code rural, aux servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol aux dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'opérations d'intérêt national, à la législation relative à la protection des sites et des paysages et des monuments classés ou inscrits) ;

- de **faire primer un projet déclaré d'intérêt général** sur le contenu du PADU ;

2. Supprimer des dispositions qui pourraient porter atteinte au littoral de Corse

Votre commission spéciale vous propose de supprimer les trois premiers paragraphes de l'article L. 4424-10. En effet, **le texte du projet de loi transmis au Sénat est susceptible de susciter des espoirs infondés et d'occasionner de graves incertitudes juridiques, voire de porter atteinte au littoral :**

- son paragraphe I est susceptible de **porter atteinte à l'intégrité du pouvoir réglementaire du Premier ministre** en conférant à la délibération de l'Assemblée de Corse la valeur d'un décret et pourrait susciter de graves incertitudes juridiques et de nombreux contentieux ;

- son paragraphe II soulève, outre des **difficultés techniques fort complexes, une grave question de principe**, puisqu'il revient à **autoriser la construction de « paillotes » dans la bande des cent mètres ;**

- son paragraphe III aboutit à **donner, de façon subreptice, à la collectivité territoriale de Corse compétence pour déroger à la loi « littoral »**, en lui permettant de définir des zones d'urbanisation future dérogatoire, en fonction d'une référence très floue à *« la topographie et l'état des lieux »*, ce qui constitue un quasi « blanc-seing ».

3. Apporter une vraie réponse aux difficultés suscitées par l'application de la loi « littoral »

Constatant que **la première caractéristique du littoral de Corse est d'avoir été largement préservé de l'urbanisation**, et qu'il faut le protéger pour permettre un développement touristique de l'île tout en apportant quelques aménagements à la loi littoral, il vous est proposé de :

– **mesurer, avant toute chose, la réalité des contraintes excessives que la législation en vigueur fait peser sur certaines communes du littoral de Corse ;**

– **donner un degré de liberté supplémentaire à la possibilité d'urbaniser par rapport à la situation actuelle, dans le cadre du plan d'aménagement et de développement durable ;**

- **créer un mécanisme d'autorisation d'une urbanisation limitée des espaces proches du rivage, en contrepartie d'un don de terrains au Conservatoire du littoral.**

4. Faciliter la gestion et la protection du littoral

Votre commission spéciale estime qu'il faut saisir l'occasion de la discussion de ce projet de loi pour **faciliter le règlement de divers problèmes récurrents qui mettent en péril le littoral**. C'est pourquoi elle vous propose de :

- **fixer le principe d'une délimitation du domaine public maritime en Corse, à l'instar de ce qui a été réalisé, dans certaines îles, au cours de ces dernières années ;**

- **de déclarer inconstructibles, tant qu'ils n'auront pas retrouvé leur aspect antérieur, les espaces qui en auront été victimes d'un incendie criminel ou dont l'origine reste inconnue ;**

- **d'attribuer une aide financière exceptionnelle aux communes de Corse qui ne sont pas dotées d'un plan local d'urbanisme ;**

- **de repousser de quatre ans, en Corse, le délai fixé par l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme pour l'entrée en vigueur d'une disposition de la loi « SRU » qui limite la possibilité d'ouvrir certaines zones à l'urbanisation ;**

- **d'autoriser la réalisation de véritables aménagements légers (sanitaires fixes, chemins piétonniers, observatoires de la faune), sous réserve**

de l'adoption d'un plan d'aménagement du site, dans des espaces « remarquables ».

5. Les transports et la gestion des infrastructures

- Améliorer le texte de l'Assemblée nationale quand cela est possible

Votre commission spéciale considère :

- que la **faculté donnée à la collectivité territoriale de Corse de fixer la liste des routes à grande circulation constitue un véritable « cadeau empoisonné »**, C'est pourquoi, elle souhaite supprimer cette disposition et laisser à l'Etat le soin d'appliquer la législation qu'il édicte (**article 14**) ;

- qu'il est souhaitable de **combler le vide juridique qui surviendra à l'expiration des conventions de concession relatives à l'exploitation des aéroports**, à la fin de l'année 2001, en instituant une **période transitoire deux ans à compter de la date d'expiration des conventions de concession**, pendant laquelle la collectivité territoriale pourra choisir son mode de gestion qui lui apparaîtra le plus approprié.

- Supprimer les dispositions dont la conformité par rapport à l'article 21 de la Constitution est douteuse

Plusieurs dispositions concernant les transports et l'environnement susceptibles de **porter atteinte à l'exercice du pouvoir réglementaire du Premier ministre** ont été votées par l'Assemblée nationale, à l'instar de celles qui confient à la collectivité territoriale de Corse la définition de mesures qui relèvent, selon le droit commun, d'un décret en Conseil d'Etat. Il en va ainsi, de :

- la possibilité pour l'Assemblée de Corse de prendre une délibération pour déterminer une liste des espaces remarquables qui « tient lieu » du décret visé par l'article L. 146-6 du code général des collectivités territoriales ;

- la fixation de la composition du comité de massif de Corse (deux derniers alinéas de l'article 25) ;

- la détermination, par l'Assemblée de Corse de la procédure d'élaboration du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (article 26-I- dernier alinéa) ;

- la fixation, par l'Assemblée de Corse, de la composition et des règles de fonctionnement du comité de bassin où siègent des représentants de l'Etat (article 26-II- dernier alinéa) ;

- la détermination de la composition et des règles de fonctionnement de la commission locale de l'eau qui est consultée sur questions intéressant la défense nationale (article 26-III-dernier alinéa).

Votre commission spéciale vous propose de supprimer ces dispositions.

6. Le développement économique

Votre commission spéciale propose de **clarifier la répartition des compétences** entre l'Etat, la collectivité territoriale de Corse et les autres collectivités locales dans les secteurs touchant au développement économique de l'île.

S'agissant du tourisme, elle souhaite supprimer la possibilité reconnue à la collectivité territoriale de Corse de prononcer le **classement des stations touristiques**, qui s'apparenterait à une forme de **tutelle** d'une collectivité sur une autre (**article 19**).

Les dispositions relatives à la **formation professionnelle** témoignent tout particulièrement du **manque de cohérence entre** les projets de loi relatifs à la **Corse** et à la **démocratie de proximité (article 22)**. Dans un souci de clarification, votre commission propose :

- de conserver la mention selon laquelle la collectivité territoriale de Corse assure la mise en oeuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue dans les conditions prévues pour les régions par le code de l'éducation ;

- de supprimer les dispositions relatives au plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes et des adultes, moins complètes que celles contenues dans le projet de loi relatif à la démocratie de proximité ;

- de maintenir les dispositions relatives aux relations entre la collectivité territoriale de Corse et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, qui vont dans le sens des préconisations de la mission commune d'information du Sénat sur la décentralisation ;

- de rétablir les dispositions du droit en vigueur relatives à la mise en oeuvre des programmes prioritaires financés sur les crédits du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale, même si l'adoption du

projet de loi relatif à la démocratie de proximité imposera de modifier ce texte pour coordination.

E. RENDRE PLUS ATTRACTIF LE DISPOSITIF FISCAL ET FINANCIER

1. L'aide fiscale à l'investissement

Votre commission spéciale **souscrit à la logique du crédit d'impôt** prévu à l'article 43. Elle vous suggère cependant **d'améliorer le dispositif** proposé sur plusieurs points :

- en étendant le bénéfice du crédit d'impôt, au taux réduit de 10 %, **aux secteurs exclus** du bénéfice du taux de 20 %, à condition que leur éligibilité ne soit pas contraire au droit communautaire ;

- en **étendant la liste des secteurs éligibles** au crédit d'impôt au taux de 20 % ;

- en permettant aux entreprises soumises au **régime des micro-entreprises** qui adopteraient un régime réel d'imposition dans les deux ans de l'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi de **bénéficier** du crédit d'impôt pour leurs investissements réalisés à compter de 2002 ;

- en permettant aux **repreneurs** d'un investissement dont l'acquisition a ouvert droit au crédit d'impôt de bénéficier de la fraction de celui-ci qui n'a pas été utilisée par l'acquéreur initial.

S'agissant de la nouvelle exonération de taxe professionnelle, votre commission spéciale souhaite :

- étendre le bénéfice de l'exonération pendant cinq ans **à toutes les créations et extensions d'établissement réalisées entre 2002 et 2012** ;

- prévoir explicitement les **modalités de la compensation** versée aux collectivités locales.

2. La sortie du régime de la zone franche urbaine

Votre commission spéciale souhaite compléter le dispositif de sortie en trois ans proposé en matière de taxe professionnelle en portant la durée de sortie « en sifflet » de l'exonération de charges sociales de deux **à trois ans**.

Elle vous propose par ailleurs la mise en place d'une **sortie en trois ans** pour les entreprises qui perdent le bénéfice de l'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés, ainsi que pour celles qui bénéficient de l'exonération d'imposition forfaitaire annuelle.

3. La normalisation du régime fiscal des successions

Votre commission spéciale approuve la logique du dispositif proposé pour le retour progressif de la Corse dans le droit commun, mais souhaite renforcer la sécurité juridique des héritiers de biens immobiliers situés en Corse en :

- réduisant à six mois le **délai de déclaration** des biens non immobiliers et immobiliers pour lesquels les titres de propriété existent à la mort du défunt et a précisé que le délai de vingt-quatre mois s'appliquait à tous les biens immobiliers pour lesquels les titres de propriété n'existent pas à la mort du défunt ;

- en précisant que, dans ce dernier cas, les **sanctions** du défaut de déclaration et de la non reconstitution des titres ne pouvaient s'appliquer qu'à compter des vingt-quatre mois du décès, et non des six mois comme dans le dispositif issu des travaux de l'Assemblée nationale.

Votre commission spéciale estime nécessaire d'accentuer les **incitations à la reconstitution des titres de propriété** en créant une **exonération** de droits de mutation à titre gratuit entre vifs pour les donations intervenant entre 2002 et 2012 et concernant des biens et droits immobiliers pour lesquels les titres de propriété n'existaient pas à la mort du défunt.

Elle prévoit également d'exonérer de droits de succession les biens et droits immobiliers situés en Corse lorsque leur acquisition, même postérieure à l'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi, a permis de **sortir de l'indivision**.

Elle propose un amendement revenant au texte initial du projet de loi s'agissant de la durée d'application de l'exonération de droits de succession. Le retour au droit commun serait effectif au 1^{er} janvier 2016.

4. La prise en charge par l'Etat d'une partie des arriérés de cotisations patronales des employeurs de main d'œuvre agricole

Votre commission spéciale vous propose la **suppression de l'article 45 bis**, considérant que sa constitutionnalité peut valablement être

mise en doute, et que les libertés prises par cet article avec la loi fondamentale sont en tout état de cause disproportionnées au regard de l'impact de la mesure proposée sur l'endettement des agriculteurs exerçant leur activité en Corse.

5. La compensation des charges transférées

Votre commission spéciale constate que la fraction du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) perçu en Corse que l'article 38 propose d'affecter à la collectivité territoriale de Corse ne permet pas d'assumer une **part suffisante** du coût pour la collectivité territoriale de Corse des compétences transférées.

Conformément au principe selon lequel les transferts de compétences à des collectivités locales doivent **prioritairement être financés par la fiscalité**, elle vous suggère **de porter à 18 %** la fraction du produit de la TIPP perçu en Corse reversée à la collectivité territoriale de Corse. Ce faisant, elle n'accroît pas le montant des ressources versées à la collectivité territoriale de Corse, mais **réduit la part des dotations budgétaires** dans le montant total de la compensation des transferts de compétences, au profit des ressources fiscales.

F. LES DISPOSITIONS DIVERSES

Parmi les dispositions diverses figurant dans le projet de loi, votre commission spéciale vous propose de **supprimer** :

- **l'article 50 bis**, relatif à l'information de l'Assemblée de Corse par la chambre régionale des comptes, qui s'avère **inapplicable** dans sa rédaction actuelle, **inconciliable avec les procédures du contrôle budgétaire** et du **jugement des comptes** et **contraire à l'autonomie des juridictions financières** pour la mise en œuvre de leur programme d'examen de la gestion locale ;

- **l'article 51**, relatif à la date d'entrée en vigueur de la loi, afin d'éviter que ses dispositions ne soient applicables qu'en 2003, compte tenu des délais d'examen de ce texte.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE PREMIER DE L'ORGANISATION ET DES COMPÉTENCES DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE

Article additionnel avant l'article premier

Définition des spécificités de la collectivité territoriale de Corse

Votre commission spéciale vous soumet **un amendement** tendant à insérer un **article additionnel** avant l'article premier, afin de définir les **spécificités susceptibles de justifier les adaptations au droit commun** au bénéfice de la collectivité territoriale de Corse.

La rédaction que vous propose votre commission spéciale s'inspire très largement de celle déjà votée par le Sénat en 1982, lors des travaux préparatoires de la loi du 2 mars 1982, portant statut particulier de la région de Corse¹.

L'énumération proposée n'est pas exhaustive, mais elle reprend ce que les uns et les autres s'accordent à reconnaître comme les caractéristiques particulières de la collectivité territoriale de Corse. Ces caractéristiques sont de trois ordres : géographique, historique et culturel. Elles justifient une adaptation du droit commun, notamment en matière économique et sociale.

Tel est le sens de cet article additionnel que votre commission spéciale vous propose d'adopter.

¹ Rapport n° 190 (Sénat, 1981-1982) de M. Paul Girod au nom de la commission des Lois.

CHAPITRE PREMIER DU RÉGIME JURIDIQUE DES ACTES DE L'ASSEMBLÉE DE CORSE

Article premier

(art. L. 4424-1 et L. 4424-2
du code général des collectivités territoriales)

Attributions de l'Assemblée de Corse Adaptation des lois et des règlements

Cet article tend à reconnaître à la collectivité territoriale de Corse un pouvoir d'adaptation des normes nationales dans le but de tenir compte des spécificités de l'île.

Cet article traite des points suivants :

- les attributions de l'Assemblée de Corse (clause générale de compétence) ;
- le pouvoir de proposition de modification des lois (III) ou des règlements (I) ;
- le pouvoir réglementaire « propre » de la collectivité territoriale de Corse (II) et son pouvoir réglementaire d'application des lois ;
- le pouvoir d'adaptation législative (IV) ;
- la consultation de la collectivité territoriale de Corse (V), la présentation par le préfet des suites données (VI), la publication au Journal Officiel (VII).

A. ATTRIBUTIONS DE L'ASSEMBLÉE DE CORSE

1° Le droit existant : la clause générale de compétence

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 4424-1 du code général des collectivités territoriales dispose que l'Assemblée de Corse « *règle par ses délibérations les affaires de la collectivité territoriale de Corse et contrôle le conseil exécutif. Elle vote le budget, arrête le compte administratif, adopte le plan de développement et le schéma d'aménagement de la Corse* ».

Cette rédaction, issue de l'article 25 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991¹ portant statut de la collectivité territoriale de Corse, est conforme au droit commun de la décentralisation².

2° Le projet de loi initial

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, l'article L. 4424-1 proposé ne ferait que reprendre l'énoncé des compétences générales actuellement dévolues à l'Assemblée de Corse.

Tel n'est pas le cas, puisque cet article introduit une innovation majeure, en indiquant que **l'Assemblée de Corse règle par ses délibérations « les affaires de la Corse »**.

Par ailleurs, il opère une coordination avec le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, prévu à l'article 12 du projet de loi.

3° Un glissement sémantique délibérément confirmé à l'Assemblée nationale

En séance publique à l'Assemblée nationale, l'amendement tendant à rétablir le droit existant a été écarté par la commission des Lois, au motif que, si cette compétence pouvait paraître symbolique, elle n'en était pas moins importante, et était **cohérente avec l'accroissement des compétences** de la collectivité territoriale de Corse, sans pour autant remettre en cause la compétence générale de l'Etat. Le Gouvernement s'est lui aussi opposé à ce rétablissement, en s'appuyant sur l'avis du Conseil d'Etat qui n'avait pas disjoint cette disposition, et en assurant que « *l'article ne remet aucunement en question les compétences des autres collectivités en Corse* ».

4° La position de votre commission spéciale : le refus de l'anticipation de la « phase 2004 » et de la tutelle de la collectivité territoriale de Corse sur les autres collectivités

Votre commission des Lois **s'oppose à l'idée que l'Assemblée de Corse règle seule les affaires de la Corse**, comme le laisse entendre la rédaction du présent paragraphe, au mépris tant des compétences reconnues

¹ La loi n° 82-214 du 2 mars 1982 disposait quant à elle que l'Assemblée de Corse « règle par ses délibérations les affaires de la région de Corse. Elle vote le budget et arrête le compte administratif. »

² Premier alinéa de l'article L. 2121-29 du code général des collectivités territoriales : « Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. » De même premier alinéa de l'article L. 3211-1 concernant le département et premier alinéa de l'article L. 4221-1 pour la région.

aux conseils municipaux et aux conseils généraux pour régler les affaires locales, que de celle de l'Etat.

Elle s'élève de plus contre le sort réservé par le présent projet de loi aux départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse, ainsi qu'aux communes. Ces collectivités sont « les oubliées » de la démarche de Matignon.

L'interdiction d'une tutelle d'une collectivité locale sur une autre a **un fondement constitutionnel**: l'article 72 de la Constitution dispose que les collectivités territoriales **s'administrent librement** par des conseils élus. En conséquence, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions de lois qui introduiraient une telle tutelle¹.

L'interdiction de la tutelle d'une collectivité sur une autre est ainsi un des **principes fondamentaux de la décentralisation**. L'article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales dispose que « *la répartition des compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elle* ».

En conséquence, votre commission spéciale vous soumet **un amendement** tendant à rétablir la rédaction de droit commun.

B. ADAPTATION DES LOIS ET DES RÈGLEMENTS

I. PROPOSITIONS DE MODIFICATION OU D'ADAPTATION DES DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES

1° Le droit en vigueur : un pouvoir de proposition renforcé en 1991

Les deux derniers alinéas de l'article L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction actuelle, permettent à l'Assemblée de Corse, de sa propre initiative ou à la demande du conseil exécutif, ou de celle du Premier ministre, de **présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires** en vigueur ou en cours d'élaboration concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que toutes dispositions législatives ou réglementaires concernant le développement économique, social et culturel de

¹ Décision n° 84-174 du 25 juillet 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion.

la Corse. Ces propositions sont adressées au président du conseil exécutif qui les transmet au Premier ministre.

Ces dispositions sont issues de l'article 26 de la loi du 13 mai 1991¹, qui reprenait lui-même, en le complétant, l'article 27 de la loi du 2 mars 1982.

2° Un dispositif dont l'application s'est révélée peu satisfaisante, faute de réponse adaptée de la part du Gouvernement

En dix ans, au titre de l'article 26 de la loi du 13 mai 1991, cinq délibérations de l'Assemblée de Corse ont visé à demander au Gouvernement de modifier des **mesures réglementaires** afin de les adapter à la situation particulière d'île. Par ailleurs, seize autres, proposant des modifications législatives, seront exposées au paragraphe III du présent article. Interrogé par votre rapporteur sur les suites réservées à ces cinq demandes, le Gouvernement a fait savoir que :

- la délibération n° 92-65 AC du 17 juillet 1992 visait à la modification des dispositions réglementaires **en matière de nominations** dans les administrations, afin de donner la **priorité**, à compétences égales, **aux originaires** et conjoints d'originaires **du territoire de Corse**. **Aucune suite** n'a été donnée ;

- la délibération n° 95-15 AC du 20 février 1995 visait à classer les communes de Corse en « zone zéro » pour **l'indemnité de résidence des fonctionnaires**. Un **décret** du 1^{er} avril 1995² répond à cette demande ;

- la délibération n° 97/77 AC du 18 juillet 1997 visait à déroger à la partie réglementaire du code rural, afin de lutter contre la **prolifération des lapins en Balagne**. Une forte mortalité des lapins de mai à juillet 1997 et un **programme** du préfet de Corse permettant notamment le classement du lapin en Balagne comme nuisible ont ramené les effectifs à un niveau moins dommageable pour l'environnement ;

- la délibération n° 99/37 AC du 29 avril 1999 tendait à modifier les textes qui régissent le **concours national d'entrée à l'IUFM**, afin d'instaurer une épreuve obligatoire de **langue corse** ;

- la délibération n° 01/11 AC du 1er février 2001 tendant à prévoir par décret la fixation du **régime indemnitaire des agents** de la collectivité territoriale de Corse par référence au régime applicable aux agents des administrations centrales de l'Etat. Le 10 avril 2001, le président du conseil exécutif de Corse a été informé que les délibérations de l'Assemblée de Corse

¹ En 1991, le Sénat avait introduit la possibilité pour l'Assemblée de Corse d'agir de sa propre initiative.

² Décret n° 95-367 du 1^{er} avril 1995 modifiant le décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat et des personnels des collectivités territoriales.

modifiant en ce sens le régime indemnitaire des agents de la collectivité territoriale de Corse était **entaché d'illégalité**. La procédure est en cours devant le tribunal administratif de Bastia.

Ainsi, deux des cinq propositions de l'Assemblée de Corse n'ont pas reçu de réponse de la part du Gouvernement. Toutefois, il est permis de se demander si, compte tenu de leur contenu, elles n'appelaient pas une certaine réserve (préférence locale, « corsisation des emplois »).

3° Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le I de l'article L. 4424-2 proposé par le projet de loi initial **reprendait sans le modifier le droit existant**.

L'Assemblée nationale a décidé de présenter le pouvoir de proposition de l'Assemblée de Corse en deux paragraphes, afin de distinguer selon qu'il s'exerce en matière législative ou réglementaire.

Le I de l'article L. 4424-2 adopté par l'Assemblée nationale reprend les termes du projet de loi initial concernant le domaine réglementaire. Comme le V du projet de loi initial le prévoyait, les propositions de l'Assemblée de Corse sont adressées au président du conseil exécutif qui les transmet au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse. Par rapport au droit existant, est ajoutée la **transmission au préfet** des propositions adoptées par l'Assemblée de Corse.

Interrogé par votre rapporteur, le Gouvernement a fait savoir que la transmission au préfet *«supprime toute ambiguïté quant à un éventuel lien privilégié que la transmission de ces propositions pourrait faire naître entre le Gouvernement et la collectivité territoriale»*.

4° La position de votre commission spéciale

Votre commission spéciale estime que le pouvoir de proposition de l'assemblée de Corse mériterait d'être conforté.

Toutefois, elle souligne que **la solution consistant à enjoindre au Gouvernement d'apporter une réponse aux demandes de l'Assemblée de Corse a déjà été écartée comme inconstitutionnelle**.

La loi du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse prévoyait déjà que le Premier ministre accuse réception de ces propositions dans les quinze jours et fixe le délai dans lequel il leur apportera une réponse au fond. Cette disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel en 1991.

Dans sa décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, le Conseil constitutionnel a considéré que « *le législateur ne saurait, sans excéder la limite de ses pouvoirs, enjoindre au Premier ministre de donner une réponse dans un délai déterminé à une proposition de modification de la législation ou de la réglementation, émanant de l'organe délibérant d'une collectivité territoriale.* » En conséquence, il a jugé que la disposition de l'article 26 faisant obligation au Premier ministre de se justifier sur la suite à donner à une proposition de modification de la législation ou de la réglementation émanant de l'Assemblée de Corse, devait être déclarée contraire à la Constitution.

Votre commission spéciale souhaite que **le Gouvernement s'engage en séance publique à apporter une réponse aux demandes et propositions émises par l'Assemblée de Corse.**

Elle ne vous soumet qu'**un amendement** formel, tendant à réunir en un seul paragraphe les dispositions du I et du III du texte adopté par l'Assemblée nationale.

II. AFFIRMATION DU POUVOIR RÉGLEMENTAIRE DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE

1°. Le droit existant : le pouvoir réglementaire des collectivités locales est résiduel

Avant d'examiner au fond les dispositions du projet de loi et le vote de l'Assemblée nationale sur le pouvoir réglementaire de la collectivité territoriale de Corse, votre rapporteur tient à rappeler l'état du **droit positif existant** concernant le pouvoir réglementaire sous la Vème République.

Le pouvoir réglementaire désigne la faculté de prendre des mesures générales et impersonnelles à caractère exécutoire.

Les termes mêmes de la Constitution du 4 octobre 1958 énoncent que, sous réserve des prérogatives propres du Président de la République, le Premier ministre détient le pouvoir réglementaire de droit commun.

En pratique néanmoins, d'autres autorités se sont vu attribuer un pouvoir réglementaire dans des limites précisément définies :

- les ministres, préfets, autorités délibérantes des collectivités locales et des directeurs des établissements publics ;

- certaines autorités administratives indépendantes ;

- certaines personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public, comme les ordres professionnels, les fédérations sportives ou les sociétés gérant un service public industriel et commercial.

Toutefois, ce constat appelle deux réserves :

- d'une part, **il ne saurait être question de placer ces différents détenteurs du pouvoir réglementaire sur le même plan.** La distinction doit être faite selon que ces autorités tiennent leur pouvoir réglementaire de la Constitution, de la loi, ou de solutions jurisprudentielles ;

- d'autre part, chaque autorité investie du pouvoir réglementaire l'exerce **dans les limites de ses attributions** .

LES DETENEURS DU POUVOIR REGLEMENTAIRE SOUS LA Vème REPUBLIQUE

1. Le Premier ministre et le Président de la République¹

Selon l'article 21 de la Constitution, « *le Premier ministre (...) assure l'exécution des lois. Sous réserve des dispositions de l'article 13, il exerce le pouvoir réglementaire et nomme aux emplois civils et militaires.* ».

En vertu l'article 13, le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres² et nomme aux emplois supérieurs de l'Etat.

Le Premier ministre et le Président de la République sont investis du seul pouvoir réglementaire méritant la qualification de **général** : il leur permet d'édicter des règlements **en toutes matières (non réservées à la loi) et pour toute l'étendue du territoire national**.

2. Le refus du pouvoir réglementaire des ministres en tant que membres du Gouvernement

Le deuxième alinéa de l'article 21 de la Constitution dispose que le Premier ministre peut déléguer certains de ses pouvoirs aux ministres, ce qui inclut la possibilité d'une délégation de son pouvoir réglementaire¹.

¹ Du point de vue de leur objet, les décrets peuvent être **individuels**, lorsqu'ils intéressent une ou plusieurs personnes nominativement désignées, ou **réglementaires**, lorsqu'ils contiennent des dispositions générales s'adressant à l'ensemble de la population ou à des catégories indéterminées de celle-ci ; il en est de même lorsqu'ils précisent l'organisation d'un service. Les décrets réglementaires ne peuvent être pris que par le Premier ministre.

² Du point de vue de leur forme, on distingue les **décrets simples** qui comportent généralement la signature du Premier ministre et, exceptionnellement, celle du Président de la République, avec le contreseing d'un ou plusieurs ministres ; ensuite, les **décrets en conseil des ministres**, qui sont signés par le Président de la République, après délibération du conseil des ministres et qui portent le contreseing de tous les ministres. C'est là l'exception majeure à cette indication générale que le pouvoir réglementaire est exercé par le Premier ministre. Enfin, on note l'existence de **décrets en Conseil d'Etat**, pris à l'invitation du législateur ou spontanément.

Mais le Conseil d'Etat n'a jamais accepté de reconnaître le principe de la détention du pouvoir réglementaire par les ministres². Cette non-détention est compensée par le fait qu'une loi ou un décret peut investir un ministre du pouvoir réglementaire (arrêté ministériel), par le pouvoir de prendre des directives et par le fait qu'ils sont associés à l'élaboration des décrets réglementaires qu'ils contresignent et dont il leur appartient de provoquer l'édiction.

3. Les autorités administratives indépendantes

Le Conseil constitutionnel a affirmé à plusieurs reprises que les articles 21 et 13 de la Constitution « *confèrent au Premier ministre, sous réserve des pouvoirs reconnus*

au Président de la République, l'exercice du pouvoir réglementaire à l'échelon national ; si elles ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité publique autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant de mettre en œuvre une loi, c'est à la condition que cette habilitation ne concerne que des mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu. »

Ce considérant de principe a fondé la reconnaissance du pouvoir réglementaire des autorités administratives indépendantes : Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)³ et Autorité de régulation des télécommunications (ART)⁴, ou des institutions publiques personnalisées telles la Banque de France⁵.

La compétence ainsi reconnue au CSA ne saurait s'exercer que dans le respect des règles essentielles posées par le législateur et des principes généraux fixés par décret en Conseil d'Etat. Dans l'exercice de ses compétences, il est, à l'instar de toute autorité administrative, soumis à un contrôle de légalité⁶.

De même, la compétence réglementaire reconnue à l'ART par la loi doit s'exercer dans le respect des dispositions du code des postes et télécommunications et de ses règlements d'application, et sous le contrôle du ministre chargé des télécommunications.

4. Le pouvoir réglementaire des chefs de service

Les chefs de service, notamment les ministres⁷, les préfets, **les maires, les présidents des conseils généraux et régionaux** et les directeurs des établissements publics, détiennent un pouvoir réglementaire. Ils peuvent ainsi réglementer la situation des agents placés sous leurs ordres⁸ ou prendre des mesures réglementaires à destination des usagers des services.

¹ *Décision n° 89-269 DC du 22 janvier 1990 sur la loi portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé. Conseil d'Etat 27 1966, Société de crédit commercial et immobilier.*

² *Conseil d'Etat, 6 Octobre 1967, Duchêne. Conseil d'Etat, 10 Juillet 1996, Urssaf de la Haute Garonne.*

³ *Décision n° 88-248 DC du 17 janvier 1989 sur loi modifiant la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Le Conseil constitutionnel utilise les termes « d'autorité de l'Etat » dans cette décision.*

⁴ *Décision n° 96-378 DC du 23 juillet 1996 sur la loi de réglementation des télécommunications.*

⁵ *Décision n° 93-324 DC du 3 août 1993 sur la loi relative au statut de la Banque de France.*

⁶ *Décision n° 91-304 DC du 15 janvier 1992.*

⁷ *Conseil d'Etat, 7 Février 1936, Jamart : « Même dans les cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité. »*

⁸ *Conseil d'Etat, 4 février 1976, CFDT du centre psychothérapique de Thuir.*

Toutefois, deux limites s'imposent : les règlements que les chefs de service peuvent édicter (arrêté ou circulaire à caractère réglementaire, ne peuvent tendre qu'au « bon fonctionnement » de l'administration placée sous leur autorité. La légalité de ces mesures est subordonnée à l'existence d'un vide dans l'ordonnancement juridique que le chef de service pourra combler¹, et au respect des normes de niveau supérieur.

Il est de jurisprudence constante qu'un pouvoir réglementaire ne peut être attribué à un établissement public ou à un organisme privé chargé d'une mission de service public qu'en vertu d'une délégation expresse consentie à leur profit par la loi ou le règlement. Deux conditions de fond limitent ce pouvoir : l'organisme titulaire de la délégation ne peut prendre que des règlements nécessaires pour atteindre les buts qui lui sont fixés ; il doit respecter les normes de niveau supérieur².

5. Les collectivités locales : un pouvoir résiduel

Le Conseil constitutionnel ayant posé la **compétence législative** pour les questions qui touchent à la libre administration des collectivités territoriales, **les espaces dans lesquels la collectivité pourra utiliser son pouvoir réglementaire sont très limités.**

Les exemples suivants montrent toutefois qu'ils ont une importance pratique réelle : d'une part, la collectivité prend les mesures réglementaires utiles à son «**auto-organisation**»³.

Les règlements de portée «générale», c'est-à-dire destinés à l'ensemble de la population de la collectivité considérée, sont pris sur l'invitation expresse du législateur (**règlements locaux d'urbanisme, pouvoir financier local** pour voter le taux des quatre grandes taxes dans les limites fixées par la loi, **règlement départemental d'aide sociale**), pour régler des situations de fait (**police municipale**) ou pour **créer des services publics.**

Le juge constitutionnel **distingue bien l'exercice d'une attribution par une collectivité locale (pouvoir exécutif) du pouvoir de réglementer la matière considérée (pouvoir normatif).** Par exemple, si les collectivités locales peuvent, en vertu de la loi, être titulaires de l'exercice du pouvoir de préemption, la fixation des modalités de mise en œuvre des principes posés par la loi relève de la compétence du pouvoir réglementaire national⁴.

La jurisprudence administrative reconnaît le pouvoir réglementaire local, non sans en souligner les limites.

¹ Conseil d'Etat, 10 juin 1988, Département de l'Orne : le décret n'ayant renvoyé à aucune disposition le soin de fixer les modalités d'élection d'une commission administrative, il appartient à l'organe du service d'incendie et de secours compétent de fixer lui-même les règles de cette élection et les modalités du scrutin.

Conseil d'Etat, 13 février 1985, Syndicat communautaire d'aménagement de l'agglomération nouvelle de Cergy Pontoise.

² L'avis du Conseil d'Etat du 17 mai 1979 explicite les termes du code des postes et télécommunications qui disposent que le directeur général du Centre national de la cinématographie exerce le pouvoir réglementaire conféré à cet établissement public : « le directeur général du Centre peut user de son pouvoir réglementaire dans les matières de sa compétence pourvu que la réglementation qu'il édicte réponde à l'un des buts qui lui sont assignés. Il ne le peut toutefois qu'à la condition de respecter les dispositions législatives en vigueur. »

³ Fixation du nombre des adjoints au maire (article L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales), règlement intérieur (article L. 2121-8, L. 3121-8, L. 4132-6)).

⁴ Décision de Conseil constitutionnel n° 90-274 DC « droit au logement ».

Le pouvoir réglementaire local n'est jamais exclusif du pouvoir réglementaire général du Premier ministre. Si la loi est insuffisamment précise, mais nécessite un décret d'application, le pouvoir réglementaire d'une collectivité locale est exclu, tant que ce décret n'aura pas été pris¹. En l'absence d'exercice du pouvoir réglementaire national, la collectivité locale ne se voit reconnaître un pouvoir réglementaire que si le décret n'était ni prévu par la loi, ni nécessaire². De même, la compétence du département pour organiser et gérer les services de la protection maternelle et infantile, prévue par la loi, n'est pas exclusive du pouvoir réglementaire du Premier ministre pour édicter les normes applicables à ces services³.

En d'autres termes, **le pouvoir réglementaire local ne s'exerce que dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur**⁴.

Une thèse existe qui privilégie une lecture extensive du champ d'application du pouvoir réglementaire local⁵, au moyen d'une généralisation du pouvoir d'édicter des décisions individuelles (par exemple : en matière d'aides économiques et de subventions, la collectivité locale, compétente pour attribuer les aides individuelles, le serait aussi pour établir *a priori* les critères qu'elle utilisera pour les attribuer aux demandeurs). Cette conception est pour l'instant purement doctrinale. Elle n'est confortée par aucun élément du droit positif (jurisprudence comprise). Dans ce domaine, il existe sans doute un décalage entre le droit positif et la pratique.

¹ Conseil d'Etat, 20 mars 1992, *préfet du Calvados* : bien que la loi ait expressément prévu que l'assemblée délibérante des collectivités locales fixerait le régime indemnitaire de ses agents dans les limites de ceux dont bénéficient les agents de l'Etat, le Conseil a jugé que la loi n'était pas suffisamment précise pour être appliquée avant l'intervention d'un décret en Conseil d'Etat.

² Conseil d'Etat, 2 décembre 1994, *Commune de Cuers* : « les dispositions de la loi qui confèrent aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics compétence pour déterminer, dans le respect des critères fixés par la loi, les emplois auxquels peut être attachée l'attribution d'un logement de fonction sont applicables sans que l'édiction par les autorités de l'Etat d'un texte réglementaire, qu'elles ne prévoient d'ailleurs pas, soit nécessaire ».

³ Conseil d'Etat, 1^{er} avril 1996, *Département de la Loire*.

⁴ Conseil d'Etat, 5 octobre 1998, *Commune de Longjumeau* : « Les communes, en vertu de l'article R. 449-1 du code de la construction et de l'habitation, ont la faculté de définir, par voie de dispositions de portée générale, les orientations ou les règles sur la base desquelles elles entendent formuler ces propositions d'attributions de logements], à condition, toutefois, qu'aucune atteinte ne soit portée par ses dispositions à l'ensemble des prescriptions législatives et réglementaires en vigueur ».

⁵ Voir l'ouvrage : « *Le pouvoir réglementaire des collectivités locales* » de Bernard Faure, éditions LGDJ, 1998.

6. L'unité du pouvoir réglementaire

L'unité du pouvoir réglementaire général a été affirmée par le Conseil constitutionnel. En conséquence, le législateur ne peut modifier la ligne de partage entre matières législatives et matières réglementaires¹.

Il n'est pas possible de se fonder sur la jurisprudence du Conseil d'Etat pour remettre en cause l'unité du pouvoir réglementaire général. En effet, le Conseil d'Etat ne peut censurer des dispositions de forme réglementaire intervenues en matière législative, car ce serait reconnaître l'inconstitutionnalité de la loi qui en a permis l'édiction, et le juge administratif n'est pas juge de la loi.

7. L'obligation d'exercer le pouvoir réglementaire

La jurisprudence administrative sanctionne le refus d'édicter des règlements nécessaires à l'application d'une loi². Toutefois, il n'y a obligation que si l'absence des règlements d'application rend impossible l'application du texte de base³. Le corollaire est l'obligation d'abroger les règlements illégaux.

2° Le projet de loi initial

Le II de l'article L. 4424-2 proposé par le projet de loi initial tend à ouvrir la possibilité pour l'Assemblée de Corse de **prendre des mesures d'adaptation de règlements pris pour l'application des lois**.

Sur le fond, **quatre conditions cumulatives** encadreraient cette faculté :

- celle ci s'exercerait **dans les matières où la collectivité territoriale de Corse est compétente** ;

- l'adaptation ne pourrait remettre en cause les conditions essentielles d'application des lois organisant l'exercice d'une **liberté publique** ;

- ces mesures d'adaptations devraient être prises **dans un but d'intérêt général** ;

- et être **justifiées par la situation spécifique** de la Corse, **appréciée au regard de l'objet de la réglementation** considérée.

Quant à la procédure, ces adaptations seraient fixées par délibérations motivées de l'Assemblée de Corse, prises sur proposition du conseil exécutif.

¹ *Décisions du Conseil constitutionnel n° 76-94 L du 2 décembre 1976 « Vote par procuration » et n° 80-115 DC du 1^{er} juillet 1980 sur la loi d'orientation agricole.*

² *Conseil d'Etat, 27 novembre 1964, Veuve Renard*

³ *Conseil d'Etat, 30 décembre 1998, Portejoie*

Le caractère provisoire de ces adaptations est souligné, puisqu'en cas de modification de la réglementation ayant donné lieu à adaptation, la délibération cesserait de produire effet au plus tard **six mois** après l'entrée en vigueur du décret fixant la nouvelle réglementation.

3° L'avis du Conseil d'Etat du 8 février 2001

Le Conseil d'Etat a **disjoint** les dispositions figurant au II de l'article premier du projet de loi, dans la nouvelle rédaction proposée pour le II de l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales, qui organisent la faculté, pour la collectivité territoriale de Corse, de modifier les décrets pris pour l'application des dispositions législatives régissant les matières dans lesquelles elle exerce des compétences.

Selon le Conseil d'Etat, *« les dispositions de l'article 21 de la Constitution en vertu desquelles le Premier ministre assure l'exécution des lois et, sous réserve des dispositions de l'article 13, exerce le pouvoir réglementaire, ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une collectivité territoriale dont, en vertu de l'article 72, la loi prévoit les conditions de la libre administration, le soin de définir les conditions d'application d'une loi, mais il ne peut le faire qu'à condition que cette habilitation porte sur des mesures dont elle définit précisément le champ d'application et les conditions de mise en oeuvre et ne porte pas atteinte à la compétence qui appartient au Premier ministre d'édicter des règles nationales applicables à l'ensemble du territoire ».*

4° Le texte adopté par l'Assemblée nationale : reconnaître à la collectivité territoriale de Corse un pouvoir réglementaire propre et un pouvoir réglementaire d'adaptation des lois

L'Assemblée nationale a tout d'abord procédé à une affirmation de principe : *« le pouvoir réglementaire de la collectivité territoriale de Corse s'exerce dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues par la loi. »* (premier alinéa).

Puis l'Assemblée nationale a modifié les quatre conditions de fond cumulatives subordonnant l'exercice du pouvoir d'adaptation des règlements nationaux (deuxième alinéa). Ainsi, la collectivité territoriale de Corse pourra *« demander à être habilitée par le législateur »* :

- à fixer des règles adaptées aux **spécificités de l'île**,

- **dans le respect de l'article 21 de la Constitution**, selon lequel le Premier ministre assure l'exécution des lois et exerce le pouvoir réglementaire,

- pour la mise en œuvre des **compétences** qui sont **dévolues à la collectivité territoriale de Corse** en vertu de la partie législative du code général des collectivités territoriales,

- les adaptations sont exclues lorsque est en cause l'exercice d'une **liberté individuelle ou d'un droit fondamental**.

En revanche, l'Assemblée nationale a supprimé la mention selon laquelle la délibération cesserait de produire effet dans les six mois suivant l'entrée en vigueur d'une modification de la réglementation considérée.

Sur la procédure, l'Assemblée nationale a ajouté la possibilité d'une **auto-saisine de l'Assemblée de Corse** ; dans ce cas, le conseil exécutif remettrait un rapport à l'Assemblée de Corse avant que celle-ci ne rende sa délibération motivée.

Comme le V de l'article L. 4424-2 proposé par le projet de loi initial le prévoyait, l'Assemblée nationale a confirmé que la demande, qui prend la forme d'une délibération motivée de l'Assemblée de Corse, est transmise par le président du conseil exécutif au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse.

III. PROPOSITIONS DE MODIFICATION OU D'ADAPTATION DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

1° Le droit existant

Les deux derniers alinéas de l'article L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales, dont votre rapporteur a exposé le contenu dans le paragraphe I, permettent à l'Assemblée de Corse de présenter des propositions tendant à modifier ou à adapter des dispositions législatives ou réglementaires concernant l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales en Corse ou le développement économique, social et culturel de l'île.

2° Une application peu satisfaisante

Votre rapporteur a recensé les délibérations de l'Assemblée de Corse prises au titre de l'article 26 de la loi du 13 mai 1991 (l'actuel article L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales) tendant à la **modification de dispositions législatives**¹, et a demandé au Gouvernement pour chacune d'entre elles les suites qu'il y avait apportées :

¹ Les cinq délibérations de l'Assemblée de Corse portant propositions de modification de mesures réglementaires ont été exposées au I.

- la délibération n° 92/92 AC du 17 septembre 1992 tendait à modifier la loi n° 63-777 du 31 juillet 1963 relative à certaines modalités de **grève dans les services publics** ;

- la délibération n° 93/68 AC du 18 juin 1993 tendant à modifier la loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la **pêche en eau douce**. Le ministre de l'environnement a **répondu** le 9 septembre 1993 que les difficultés rencontrées n'étaient pas propres à la Corse et que les services étudiaient les solutions à y apporter ;

- la délibération n° 93/77 AC du 29 juin 1993 tendait à modifier les dispositions législatives concernant les différentes **aides au logement** ; le Gouvernement a **répondu** qu'il n'envisageait pas d'accorder cette dérogation ; les demandes de l'Assemblée de Corse sont ensuite devenues caduques en octobre 1995 du fait de l'instauration du « prêt à taux zéro » ;

- la délibération n° 93/122 AC du 19 novembre 1993 tendait à modifier les dispositions de la loi du 13 mai 1991 relatives à **l'Agence de développement économique** de la Corse ;

- la délibération n° 94/25 AC du 1er mars 1994 tendait à modifier la loi du 13 mai 1999 afin de transférer dans le patrimoine de la collectivité territoriale de Corse les **biens** immobiliers et mobiliers affectés au **service public du transport ferroviaire** ;

- la délibération n° 94-150 AC du 21 novembre 1994 tendait à inscrire en loi de finances que toute perte de ressources au titre de la **taxe de consommation sur les alcools** soit systématiquement compensée par la dotation générale de décentralisation ;

- la délibération n° 94/151 AC du 21 novembre 1994 tendait à modifier la loi du 13 mai 1991 afin que la **dotation compensant le transfert des charges** d'investissement de la collectivité territoriale de Corse évolue comme la dotation globale d'équipement ;

- la délibération n° 95/07 AC du 10 février 1995 tendait à l'exemption de la nouvelle **taxe d'aménagement du territoire** en faveur de la Corse (taxe due par les entreprises de transports public aérien). La loi de finances pour 1999 ayant abrogé les articles concernés du code général des impôts, le Gouvernement a fait savoir que « *le souhait de l'Assemblée de Corse de limiter l'accroissement du coût du transport dû aux taxes a donc été pris en compte* » ;

- la délibération n° 95-56 AC du 30 juin 1995 tendait à modifier les dispositions de la loi du 13 mai 1991 relatives aux transports et à la **continuité territoriale** ;

- la délibération n° 95/57 AC du 30 juin 1995 tendait à modifier des projets de loi en cours d'examen au Parlement afin de favoriser la politique de **plaisance et de croisière** en Corse ; **aucune suite** n'a été réservée à cette demande ;

- la délibération n° 95/120 AC du 20 novembre 1995 tendait à modifier l'article 50 de la loi du 13 mai 1991 concernant la **carte scolaire** ; le Gouvernement « *n'a pas jugé utile de faire suite à cette demande* » ;

- la délibération n° 96/16 AC du 1er mars 1996 tendait au dépôt d'un projet de loi relatif à la représentativité du syndicat des travailleurs corses. Auparavant la délibération n° 94/132 AC du 28 octobre 1994 tendait à la reconnaissance au plan territorial de la représentativité du même syndicat. Le Gouvernement a estimé que deux **décrets** du 7 février 1997¹ « font suite à cette demande » ;

- les délibérations n° 96/36 AC et n° 96/37 AC du 2 mai 1996 et n° 96/121 AC du 20 décembre 1996, tendaient à modifier le statut fiscal de la Corse concernant la taxe sur les transports. Une **réunion de travail** entre services de l'Etat et représentants de la collectivité territoriale de Corse s'est tenue le 7 février 1997 et une note a été adressée le 19 février 1997 au président du conseil exécutif.

Ainsi, sur les 16 délibérations recensées, **seules sept ont reçu une réponse** de la part du Gouvernement.

3° Le texte adopté par l'Assemblée nationale

Le I de l'article L. 4424-2 proposé par le projet de loi initial **reproduisait le droit existant**, en ajoutant la **transmission au préfet**.

L'Assemblée nationale a scindé en deux les dispositions du projet de loi initial, afin de distinguer les propositions de modification des dispositions législatives et réglementaires, sans apporter de changement au fond.

4° La position de votre commission spéciale

Par coordination avec le regroupement en un seul paragraphe des dispositions relatives au pouvoir de proposition de la collectivité territoriale de Corse, opérée au I de l'article L. 4424-2 du code général des collectivités

¹ Décrets n° 97-110 du 7 février 1997 relatif à la composition de diverses instances consultatives en matière de travail et d'emploi dans la collectivité territoriale de Corse et décret n° 97-111 relatif à la composition du comité régional et des comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi dans la collectivité territoriale de Corse.

territoriales proposé, votre commission des Lois vous soumet **un amendement de suppression du III.**

IV. ADAPTATION DES LOIS

1° Le projet de loi initial

Le III de l'article L. 4424-2 proposé par le projet de loi initial ouvre la possibilité pour l'Assemblée de Corse de **prendre des mesures d'adaptation dérogeant au droit commun des dispositions législatives applicables.**

Sur le fond, la condition pour ce faire est que l'Assemblée de Corse « estime » que les dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration présentent, pour les compétences de la collectivité territoriale, des « *difficultés d'application liées aux spécificités de l'île* ».

Dans ce cas, l'Assemblée de Corse demande au Gouvernement que lui soit conférée par la loi, qui en fixe les modalités, l'autorisation de prendre par délibération, **dans un but d'intérêt général, à titre expérimental**, des mesures d'adaptation de ces dispositions législatives.

Cette demande de l'Assemblée de Corse au Gouvernement, qui prend la forme d'une délibération motivée, résulte d'une proposition du conseil exécutif ou d'une initiative de l'Assemblée de Corse elle-même. dans ce dernier cas, le conseil exécutif établit un rapport.

Chaque année, le Gouvernement devra présenter au Parlement un **rapport** sur les mesures ainsi prises par l'Assemblée de Corse. Ce rapport retracera l'état de réalisation des objectifs fixés par les délibérations de l'Assemblée.

2° L'avis du Conseil d'Etat du 8 février 2001

Le Conseil d'Etat a **disjoint** ces dispositions du projet de loi.

Selon le Conseil d'Etat, « *s'il est loisible au législateur d'adopter des dispositions particulières applicables à une catégorie de collectivité territoriale déterminée même si celle-ci ne comprend qu'une unité, il lui appartient de préciser lui-même, selon les procédures définies par la Constitution pour l'adoption de la loi, la nature, l'étendue et la portée des dérogations que ces dispositions apportent au droit commun ; il ne peut, en revanche, déléguer l'exercice de la compétence législative à quelque autorité que ce soit, en-dehors des cas prévus par la Constitution* ».

A titre d'illustration, comme votre rapporteur vous l'exposera à l'article 12 du présent projet de loi, le Conseil d'Etat a disjoint les dispositions conférant à la collectivité territoriale de Corse compétence pour définir, par dérogation à l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme, « *des règles relatives à l'extension de l'urbanisation adaptées aux particularités géographiques locales* » et pour déterminer les espaces où s'appliquerait ce régime dérogatoire au droit commun.

Selon le Conseil d'Etat, « *en l'absence de précisions suffisantes sur la nature, l'étendue et la portée des dérogations ainsi apportées au régime législatif de droit commun, les dispositions susmentionnées équivalent à une délégation du pouvoir législatif à la collectivité territoriale de Corse, délégation qui est contraire à l'article 34 de la Constitution* ».

3° Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a entièrement réécrit le dispositif proposé. Sur le fond, elle a repris la condition tenant au constat, par l'Assemblée de Corse, que des dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration présentent, pour l'exercice des compétences de la collectivité territoriale, des difficultés d'application liées aux spécificités de l'île.

Elle a ensuite prévu **une formule d'habilitation et de validation par le législateur des expérimentations effectuées par l'Assemblée de Corse** :

- l'Assemblée de Corse demande au Gouvernement que le législateur lui ouvre la possibilité de procéder à des expérimentations comportant le cas échéant des dérogations aux règles en vigueur ;

- ces expérimentations précèdent « *l'adoption ultérieure par le Parlement de dispositions législatives appropriées* » ;

- la loi fixerait la nature et la portée de ces expérimentations, ainsi que les cas, conditions et délai dans lesquels la collectivité territoriale pourrait faire application de ces dispositions ;

- la loi fixerait également les conditions et les procédures d'**évaluation** de cette expérimentation, ainsi que les modalités d'information du Parlement sur leur mise en œuvre ;

- les mesures prises à titre expérimental par la collectivité territoriale de Corse cesseraient de produire leur effet au terme du délai fixé si le Parlement, au vu du rapport d'évaluation qui lui est fourni, n'a pas procédé à leur **adoption**.

Ce faisant, l'Assemblée nationale a **supprimé le rapport** du Gouvernement au Parlement.

Sur la procédure, l'Assemblée nationale a repris le projet de loi initial prévoyant une délibération motivée de l'Assemblée de Corse, prise à l'initiative du conseil exécutif, ou de l'Assemblée de Corse après rapport du conseil. Comme le prévoit le V du projet de loi initial, cette délibération serait transmise par le président du conseil exécutif au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse.

V. CONSULTATION DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE SUR LES PROJETS DE TEXTES COMPORTANT DES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES A LA CORSE

1° Le droit existant

Les deux premiers alinéas de l'article L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales, dans leur rédaction actuelle, disposent que l'Assemblée de Corse est **consultée** sur les projets de loi ou de décret comportant des dispositions spécifiques à la Corse. L'Assemblée dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence sur demande du Premier ministre. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.

Cette rédaction résulte de l'article 26 de la loi du 13 mai 1991 précitée et n'avait pas d'équivalent dans la loi du 2 mars 1982.

Des dispositions équivalentes existent pour les collectivités d'outre-mer :

- en application de l'article 74 de la Constitution, pour les territoires d'outre-mer : *« les statuts des territoires d'outre-mer sont fixés par des lois organiques qui définissent, notamment, les compétences de leurs institutions propres, et modifiés, dans la même forme, après consultation de l'assemblée territoriale intéressée. Les autres modalités de leur organisation particulière sont définies et modifiées par la loi après consultation de l'assemblée territoriale intéressée »* ;

- en application du décret du 26 avril 1960 relatif à l'adaptation du régime législatif, pour les départements d'outre-mer.

En revanche, **un tel dispositif demeure sans équivalent en France métropolitaine**. Sur ce fondement, l'Assemblée de Corse a été consultée sur l'avant-projet de loi¹.

¹ Délibération n° 2000/170 AC de l'Assemblée de Corse portant adoption de l'avis sur l'avant-projet de loi modifiant et complétant le statut de la collectivité territoriale de Corse.