

2° Le projet de loi initial

Le V de l'article L. 4424-2 proposé par le projet de loi initial ne modifie le droit en vigueur qu'à la marge : le délai imparti à l'Assemblée de Corse pour rendre son avis serait réduit en cas d'urgence non plus à la demande du Premier ministre mais à la demande du représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse.

Le V précise que les avis adoptés par l'Assemblée de Corse sont adressés au président du conseil exécutif qui les transmet au Premier ministre et au représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse.

3° Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a ajouté que l'Assemblée de Corse serait consultée sur les **propositions de loi** comportant des dispositions spécifiques à la Corse. Dans ce cas, les avis relatifs aux propositions de loi sont transmis par le Premier ministre aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.

4° La position de votre commission spéciale

Bien que le Gouvernement, interrogé par votre rapporteur sur le fait que les avis concernant des propositions de loi transitent par le Premier ministre, a répondu « *qu'il appartient au Gouvernement de procéder à l'information du législateur* », votre commission spéciale rappelle que le Gouvernement n'a pas le monopole de cette information. Elle vous soumet donc **un amendement** tendant à prévoir que les avis de l'Assemblée de Corse sur les propositions de loi seront directement transmises aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat par le président du conseil exécutif de Corse. Bien entendu, le Premier ministre en sera aussi destinataire.

VI. PRÉSENTATION PAR LE PRÉFET DES SUITES ENVISAGÉES PAR LE GOUVERNEMENT

Le V de l'article L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales proposé par le projet de loi initial prévoyait que, par accord entre le président de l'Assemblée de Corse et le représentant de l'Etat, celui-ci serait entendu par l'Assemblée sur les suites que le Gouvernement entend réserver aux avis et demandes de la collectivité territoriale. Cette communication pourrait donner lieu un débat sans vote.

L'Assemblée nationale a apporté une simple précision à ce dispositif.

Votre commission spéciale remarque que la rédaction des paragraphes I, III et VI du présent article se contentent pour une large part de reproduire le droit existant, non sans présenter ces dispositions comme de nouvelles avancées... En l'occurrence, l'article L. 4422-27 du code général des collectivités territoriales **permet déjà au préfet de Corse**, en accord avec le président de l'Assemblée de Corse, **d'être entendu par l'Assemblée**. Cet article existe depuis la loi du 13 mai 1991.

Votre commission spéciale vous soumet **un amendement** de coordination avec les solutions précédemment retenues.

VII. CONTRÔLE DE LÉGALITÉ ET PUBLICATION AU JOURNAL OFFICIEL

1° Le projet de loi initial

Le II du présent article prévoyait l'insertion d'un nouvel article L. 4424-2-1 dans le code général des collectivités territoriales, dont l'objet serait double :

- soumettre au contrôle de légalité les délibérations adoptées par l'Assemblée de Corse en application de l'article L. 4424-2, portant mesures d'adaptation de dispositions législatives ou réglementaires¹ ;

- prévoir la publication de ces délibérations au **Journal officiel** de la République française.

2° Le texte adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a supprimé la soumission au contrôle de légalité des délibérations de l'Assemblée de Corse portant mesure d'adaptation des dispositions législatives et réglementaires, au motif qu'il s'agit d'une précision inutile.

Par ailleurs, elle a étendu l'obligation de publication au Journal officiel de la République française à l'ensemble des propositions, demandes et avis adoptés par l'Assemblée de Corse en application des I à IV de l'article L. 4424-2 proposé.

¹ L'article L. 4423-1 du code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction actuelle, dispose que les délibérations de l'Assemblée de Corse et du conseil exécutif ainsi que les actes du président de l'Assemblée de Corse et du président du conseil exécutif sont soumis au contrôle de légalité.

3° La position de votre commission spéciale

Votre commission spéciale tient à souligner que la publication au Journal Officiel de la République française de délibérations d'une collectivité locale n'existe pas actuellement. Il s'agirait donc d'une innovation notable, au profit de la collectivité territoriale de Corse, justifiée par le pouvoir législatif et réglementaire qui lui sont accordés en vertu du présent projet de loi.

En Nouvelle Calédonie¹ et en Polynésie française², les actes des assemblées territoriales sont publiés respectivement au Journal officiel de la Nouvelle Calédonie et au Journal officiel de la Polynésie française.

Votre commission spéciale vous soumet **un amendement** de coordination avec la solution précédemment retenue, afin de limiter la publication au Journal Officiel aux délibérations de l'Assemblée de Corse portant propositions de modifications législatives ou réglementaires.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE : L'ADAPTATION DES LOIS ET DES RÈGLEMENTS, NON CONFORME A LA CONSTITUTION, DOIT ÊTRE REJETÉE

Les modifications apportées par l'Assemblée nationale au texte initial soulignent que **le Gouvernement a soumis au Parlement un texte non conforme à la Constitution.**

En dépit des efforts de clarification considérables effectués par l'Assemblée nationale, on ne peut que constater l'échec de celle-ci à produire un texte conforme à la Constitution.

I. LE REFUS DE LA DÉLÉGATION DU POUVOIR LÉGISLATIF À LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE, CONTRAIRE À LA CONSTITUTION

1° Le texte de l'Assemblée nationale est inacceptable

a) Un texte incompréhensible

Votre commission spéciale tient tout d'abord à souligner **l'extrême complexité** du texte transmis au Sénat. Puisqu'**une explication de texte est indispensable**, votre rapporteur a souhaité avoir l'interprétation du

¹ Articles 134 et 201 de la loi organique n°99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie.

² Articles 39 et 93 de la loi organique n°96-312 du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Gouvernement sur ses intentions et celles, qu'il a approuvées, de l'Assemblée nationale.

b) Une dévolution du pouvoir législatif sans le dire

Force est de constater que **le Gouvernement**, par un discours lénifiant, **minimise les innovations institutionnelles** proposées par le projet de loi, **mais qu'au détour d'explications techniques, il reconnaît la véritable nature de celui-ci, à savoir la dévolution pure et simple du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire dans les mains d'une collectivité territoriale.**

Interrogé par votre rapporteur sur la question de principe, le Gouvernement affirme que *« le projet de loi n'ouvre aucune compétence législative à l'Assemblée de Corse. La collectivité territoriale de Corse n'aura de possibilités d'expérimenter des dérogations que si le Parlement y consent. La collectivité territoriale de Corse ne dispose d'aucun droit d'appréciation particulier qui serait, de près ou de loin, assimilable à un véritable pouvoir législatif. »*

Mais, devant des questions plus techniques telles que :

- comment **régler les droits acquis** lorsque, une fois le délai dépassé et en l'absence de validation législative, les « mesures prises à titre expérimental par la collectivité territoriale de Corse » cesseront de produire leur effet ?

- ces mesures sont-elles **réputées n'avoir jamais existé**, s'agit-il d'un retrait ou d'une abrogation ?

Le Gouvernement répond : *« Il s'agit d'une **abrogation dont les effets sont comparables à ceux d'une modification législative**. »*.

Votre commission spéciale remarque que, sauf à jouer sur les mots, les mesures expérimentales de la collectivité territoriale de Corse seront bien des mesures législatives, puisque les effets de l'absence de loi ultérieure les confirmant sont assimilés à ceux d'une modification législative.

De plus, elle s'inquiète des évolutions annoncées à mots couverts par le Gouvernement : *« L'objectif du texte n'est pas de donner valeur législative à des mesures prises par une collectivité locale. Il s'agit simplement de consolider les bases législatives servant de fondement aux mesures prises par la collectivité territoriale de Corse, et de **lui permettre également, sans recours au législateur, de les modifier postérieurement à la consolidation du dispositif**. »*

c) Une procédure calquée sur celle des ordonnances de l'article 38 de la Constitution¹

Votre commission spéciale souligne le parallèle existant entre l'article premier soumis à son examen, et l'article 38 de la Constitution, permettant au Gouvernement de légiférer par ordonnance.

En effet, la collectivité territoriale de Corse agirait sur habilitation du législateur, et ses délibérations seraient ensuite ratifiées par le Parlement, au moyen d'une loi de validation.

Interrogé par votre rapporteur sur la nature des expérimentations en matière législative, sur leur portée, leur valeur juridique et **leur place dans la hiérarchie des normes**, le Gouvernement a fait savoir que « *Ces expérimentations prendront la forme d'actes de la collectivité territoriale de Corse, pris par les autorités compétentes, ces actes étant soumis au contrôle de légalité. La publication au Journal officiel est justifiée par l'existence d'un droit différent qu'il semble indispensable de porter à la connaissance des tiers.* »

Votre commission spéciale estime quant à elle que **l'article premier du présent projet de loi se comporte en tout points comme un article de la Constitution, en ce qu'il répartit le pouvoir normatif entre plusieurs autorités**, et prévoit une procédure de dévolution du pouvoir législatif à la collectivité territoriale de Corse sur le modèle des ordonnances.

Or, sous la Vème République, le législateur n'a pas la compétence de sa compétence. Le Conseil constitutionnel le censurerait pour incompétence négative s'il n'allait pas au bout de la compétence que la Constitution, notamment son article 34, lui reconnaît.

A cet égard, on ne peut être surpris que le Premier ministre Lionel Jospin ait pu, lors de la réunion de Matignon du 6 avril 2000, demander aux élus de la collectivité territoriale de Corse : « ***en ce qui concerne l'éventualité d'une compétence législative, s'agirait-il d'une compétence exclusive, concurrente avec l'Etat ou subsidiaire ?*** ».

¹ « *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre, par ordonnances, pendant un délai déterminé, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.*

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif ».

d) Des ambiguïtés rédactionnelles qui ouvrent la voie à des interprétations redoutables

Sur la rédaction des dispositions en cause, un paradoxe se fait jour : tantôt l'Assemblée nationale et le Gouvernement jugent utile de faire une référence expresse à la Constitution, tantôt, au contraire, ils excluent cette mention, au motif qu'elle serait juridiquement inutile.

Ainsi, interrogé par votre rapporteur sur les spécificités de l'île qui pourraient justifier l'adaptation de la loi, le Gouvernement a répondu : « *le caractère insulaire, le retard de développement ou la protection des espaces naturels peuvent être autant d'éléments qui, selon les législations en cours d'examen, pourront mériter des dispositions propres à la Corse. Il ne paraît pas utile de préciser que ces dérogations devront être en rapport avec l'objet de la loi à adapter dans la mesure où cette précision se contente de reprendre les exigences que le Conseil constitutionnel marque pour apprécier le respect du principe d'égalité et de proportionnalité.* ».

De même, la précision selon laquelle l'adaptation devait répondre à un but d'intérêt général ayant été supprimée, le Gouvernement fait savoir que « *la précision relative à l'intérêt général était de faible valeur normative ou redondante par rapport aux exigences constitutionnelles* ».

Pourtant, le pouvoir réglementaire d'application des lois qui serait reconnu à la collectivité territoriale de Corse devrait s'exercer « *dans le respect de l'article 21 de la Constitution* ».

2° L'absence de validation *a priori* par le Conseil constitutionnel : la décision du 28 juillet 1993 n'est pas transposable aux collectivités locales

a) Une décision implicite et sans rapport avec l'objet aujourd'hui examiné

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.

Les deux considérants de principe de la décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993 sont ainsi libellés :

« *le législateur, dans le respect des principes de valeur constitutionnelle, (...) peut, pour la détermination des règles constitutives des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, prévoir, eu égard à l'objectif d'intérêt général auquel lui paraîtrait répondre le renforcement de l'autonomie des établissements, que puissent être opérés*

par ceux-ci des choix entre différentes règles qu'il aurait fixées. Il lui est aussi possible, une fois des règles constitutives définies, d'autoriser des dérogations pour des établissements dotés d'un statut particulier en fonction de leurs caractéristiques propres.

*« Il est de même loisible au législateur de prévoir la possibilité d'expériences comportant des **dérogations** aux règles ci-dessus définies de nature à lui permettre d'adopter par la suite, au vu des résultats de celles-ci, **des règles nouvelles** appropriées à l'évolution des missions de la catégorie d'établissements en cause. Toutefois il lui incombe alors de **définir précisément la nature et la portée de ces expérimentations, les cas dans lesquels celles-ci peuvent être entreprises, les conditions et les procédures selon lesquelles elles doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification, à leur généralisation ou à leur abandon.** »*

Il convient tout d'abord de rappeler que cette décision concernait **des établissements publics de l'Etat**, en l'occurrence les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, et en aucun cas des collectivités territoriales. Votre commission spéciale estime qu'**en l'état actuel du droit positif, une telle solution ne peut être interprétée comme s'appliquant aux collectivités locales.**

De plus, **l'objet même des dérogations** ainsi autorisées en principe (et rejetées en l'espèce pour non-respect des conditions ci-dessus évoquées) **est extrêmement limité**, puisqu'elle ne pouvaient porter que sur l'organisation interne des universités et des instituts et écoles. Même dans cette rédaction prudente, le Conseil constitutionnel a censuré le dispositif, notamment sur le fondement de l'incompétence négative du législateur, qui n'a pas assorti de garanties légales les principes de caractère constitutionnel que constituent la liberté et l'indépendance des enseignants chercheurs.

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

Tant le Gouvernement, pendant la démarche de Matignon et dans l'exposé des motifs du présent projet de loi, que l'Assemblée nationale, s'appuient sur les termes de cette décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, qui autoriserait selon eux l'expérimentation législative par les collectivités locales. L'Assemblée nationale a en conséquence reproduit dans l'article premier les dispositions de cette décision.

Toutefois, une ambiguïté demeure dans le raisonnement du Gouvernement et de l'Assemblée nationale.

En effet, la commission des Lois de l'Assemblée nationale a rappelé que, « conformément aux motifs de la décision du Conseil constitutionnel du

28 juillet 1993, plusieurs conditions sont requises pour que le législateur puisse habilitier la collectivité territoriale à procéder aux adaptations nécessitées par sa situation particulière : celles-ci doivent avoir lieu dans un but d'intérêt général et à titre expérimental, ce qui implique que la durée de l'autorisation soit limitée et que les adaptations entreprises dans ce cadre donnent lieu à une évaluation. »

Mais, dans le même temps, **la commission a admis elle-même 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 préalable¹. »**

Elle avait fait le même constat dès janvier 2001 : **« la transposition de cette jurisprudence aux collectivités locales en l'absence de révision constitutionnelle apparaît pour le moins hasardeuse, tant elle heurte de nombreux autres principes constitutionnels »².**

Votre commission spéciale approuve sans réserve ces deux derniers constats de la commission des Lois de l'Assemblée nationale.

c) La méconnaissance du cadre déjà fixé par le Conseil constitutionnel concernant la collectivité territoriale de Corse

Votre commission spéciale tient à souligner que **le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé sur la question de la dévolution d'un pouvoir de la collectivité territoriale de Corse en matière législative.**

En effet, lors de l'examen de la loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, il n'a 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 voient attribuer des compétences ressortissant au domaine de la loi »**.

3° L'absence de « précédents »

Le Gouvernement évoque par ailleurs l'existence de « précédents » en matière d'expérimentation locale pour justifier le dévolution d'un pouvoir législatif à titre expérimental à la collectivité territoriale de Corse.

D'une part, quelques lois ont prévu leur application pour une durée limitée : loi du 17 janvier 1975 relative à l'interruption volontaire de grossesse et loi du 25 juillet 1994 sur la bioéthique par exemple.

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

² Rapport n° 2854 (AN, XI^{ème} 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.

D'autre part, plusieurs lois ont prévu des expérimentations.

Ainsi, la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au **revenu minimum d'insertion** prévoyait retour devant le législateur après cinq années. Tel fut le cas avec la loi du 29 juillet 1992. La loi de finances pour 1995 prévoyait aussi des expérimentations pour améliorer le RMI¹.

Par la loi n° 94-637 du 29 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, le Sénat, sur un amendement de sa commission des Affaires sociales, a institué des expérimentations en matière de dépendance **dans douze départements, expérimentations² qui débutèrent le 1er janvier 1995**. Cette expérimentation a préfiguré la loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 tendant, dans l'attente de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance.

A la suite d'un rapport de notre collègue Hubert Haenel de 1994, un **processus expérimental de décentralisation des services ferroviaires régionaux** a été institué par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire³, auquel ont participé sept régions. En conséquence, la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains prévoit, dès le 1er janvier 2002, le transfert aux régions de l'organisation et du financement des services régionaux de voyageurs et renvoie à un décret en Conseil d'Etat ses modalités de mise en œuvre.

Votre commission spéciale souligne **l'intérêt de ces expérimentations**, qui permettent au législateur de se prononcer en

¹ Article 74 : « Un protocole national fixe les modalités d'une évaluation des difficultés de fonctionnement du dispositif du revenu minimum d'insertion institué par la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988. Cette évaluation doit permettre de formuler des propositions d'aménagement de ce dispositif susceptibles d'accroître la maîtrise de la dépense publique, de favoriser l'insertion des bénéficiaires et de mieux définir le rôle des acteurs du système de protection sociale. Ces propositions sont expérimentées localement par voie conventionnelle. Un comité national, dont la composition est fixée par décret, est consulté sur le contenu du protocole national et sur sa mise en œuvre. En outre, il assure le suivi des expérimentations locales. »

² L'objet de ces expérimentations était de valider une procédure de reconnaissance de la dépendance fondée sur une grille nationale d'évaluation, à savoir la grille AGGIR, d'étudier les conditions de mise en place d'une nouvelle prestation destinées exclusivement aux personnes âgées dépendantes et d'organiser une coordination des aides à la dépendance. **L'expérimentation était menée dans un cadre juridique inchangé.**

³ Article 67 : « afin d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, une loi définira, après une phase d'expérimentation qui débutera un an au plus après l'adoption de la présente loi, les modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional et les conditions dans lesquelles ces tâches seront attribuées aux régions, dans le respect de l'égalité des charges imposées au citoyen ainsi que l'égalité des aides apportées par l'Etat aux régions. Sous réserve de l'expérimentation, cette loi devra prendre en compte le développement coordonné de tous les modes de transports et assurer la concertation entre toutes les autorités organisatrices de transports ».

connaissance des difficultés rencontrées par les collectivités locales dans l'exercice de leurs missions.

Toutefois, elle ne peut que constater que l'article premier du présent projet de loi ne se situe pas du tout sur le même plan. Dans les cas évoqués ci-dessus, il s'agissait d'expérimentations menées par le législateur lui-même, et non de la délégation par celui-ci, à une collectivité locale, du pouvoir de fixer les normes applicables.

Les collectivités locales se voyaient reconnaître la possibilité **d'expérimenter une attribution** que la loi leur conférait. Au contraire, l'article premier du projet de loi créerait une **délégation de compétence**, ce que le législateur ne peut faire¹.

Encore une fois, **au sein du pouvoir exécutif, il convient de bien distinguer le pouvoir de faire** (verser des aides sociales, financer le transport de voyageurs dans la région) **du pouvoir de déterminer le droit applicable**. Les expérimentations, dont le principe est très positif, ont permis de mieux cerner les besoins, de favoriser le partenariat entre les différents acteurs et de mieux mobiliser les moyens humains et financiers. Mais elles ne constituent pas des « précédents » utilement évocables dans le cas présent.

4° Bien distinguer pouvoir législatif et spécialité législative

Les **départements d'Alsace-Moselle** bénéficient d'un **droit local** spécial, tant dans les matières législatives que réglementaires. Toutefois, conformément à la Constitution, seuls le législateur et le pouvoir réglementaire national déterminent le droit nouveau applicable en Alsace-Moselle.

Ce n'est qu'en présence d'un droit local existant que le droit commun, en principe, s'incline. Mais il le fait de plus en plus rarement². Aussi bien, le législateur ne peut se lier lui-même. La loi du 17 octobre 1919, confirmant le maintien provisoire du droit local et renvoyant au Parlement le soin d'introduire le droit national, et les lois du 1^{er} juin 1924, n'ont pas empêché que le droit local alsacien-mosellan soit très résiduel aujourd'hui³, d'autant plus qu'aucun droit local nouveau ne peut être créé.

L'exemple des départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle ne saurait donc être utilement évoqué pour justifier la dévolution à la

¹ A ce titre, il existe un décalage entre l'acception juridique du terme « compétences » et son utilisation dans le langage commun. En toute rigueur, les lois de décentralisation n'ont pas reconnu aux collectivités territoriales des « compétences », mais leur ont dévolu de nouvelles attributions.

² Par exemple : l'article 17 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.

³ Statut des cultes, jours fériés, urbanisme, législation sur les professions, la chasse, l'artisanat, le livre foncier...

collectivité territoriale de Corse d'un pouvoir normatif. La vraie question réside non seulement dans l'existence d'un droit spécial, mais aussi et surtout dans l'autorité chargée de l'édicter.

5° Supprimer toute anticipation de la « deuxième phase » évoquée pour 2004.

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 initial suppose l'évaluation préalable des expérimentations normatives par la collectivité territoriale de Corse.

Or, compte tenu du calendrier électoral, et surtout de ses conséquences sur le calendrier législatif, les « lois d'habilitation » ne pourraient pas être votées avant le second semestre 2002 (voire le début de l'année 2003, si l'article 51 du projet de loi relatif à son entrée en vigueur est maintenu dans le texte de l'Assemblée nationale). Quelle expérimentation pourrait être sérieusement entreprise, porter ses fruits et donner lieu à une évaluation entre octobre 2002 et mars 2004 ?

6° Un pouvoir législatif pour quoi faire ?

Aucune réponse concrète n'a été fournie à votre rapporteur à cette question simple (à l'exception de la loi « littoral »). Cette question ne peut être renvoyée à un examen ultérieur par le Parlement, lors du vote des futures lois d'habilitation. En effet, **le texte soumis aujourd'hui au Sénat prévoit déjà des expérimentations législatives** en matière d'urbanisme, comme votre rapporteur le montrera lors de l'examen de l'article 12 du projet de loi.

II LE TEXTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SUR LE POUVOIR RÉGLEMENTAIRE PROPRE DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE ET LE POUVOIR D'ADAPTATION DES RÈGLEMENTS NATIONAUX NE PEUT ÊTRE ACCEPTÉ EN L'ÉTAT

Votre commission spéciale relève là encore que les réponses du Gouvernement minimisent la portée réelle des pouvoirs nouveaux consentis à la collectivité territoriale de Corse.

a) Une procédure virtuelle ?

Interrogé par votre rapporteur, le Gouvernement a fait savoir que *« le projet de loi se contente de fixer une règle de procédure applicable au fonctionnement de la collectivité territoriale. Le Gouvernement reste maître de choisir la suite qu'il entend réserver à cette demande. Il demeure libre de saisir le Parlement d'un projet de loi ou d'un amendement apportant une*

réponse à cette demande. Naturellement, une telle initiative peut découler d'une proposition de loi ».

S'agit-il de créer une nouvelle procédure, qui, connaissant le même sort que l'article 26 de la loi du 13 mai 1991, resterait virtuelle ?

b) L'absence d'évaluation préalable du champ d'application de cette mesure

Votre rapporteur ayant demandé que lui soit fournie **la liste des compétences dans lesquelles la collectivité territoriale de Corse exercerait son pouvoir réglementaire « propre »**, le Gouvernement a répondu que *« le champ d'application est limité par les compétences énumérées dans le code général des collectivités territoriales, en matière économique culturelle et d'environnement »*.

Quant au **champ d'application de l'exercice du pouvoir d'adaptation des règlements nationaux**, il a indiqué *« qu'il n'existe pas de liste préconçue. On peut songer, en matière d'interventions économiques, au régime des aides directes et indirectes ainsi qu'aux mesures énumérées au présent projet de loi, en particulier en matière d'urbanisme »*.

Votre commission spéciale déplore le manque de précision des réponses apportées par le Gouvernement.

c) Le renvoi aux « lois d'habilitation ultérieures »

A la question relative au **contenu de la loi d'habilitation**, le Gouvernement a répondu qu'*« il appartiendra au cas par cas au législateur de se prononcer sur le partage qu'il entend réaliser entre le renvoi à des mesures d'application prises par le Gouvernement et des mesures d'application décentralisées, dans le respect des prérogatives du Premier ministre. Un tel partage existe déjà dans l'actuel statut de la collectivité territoriale de Corse avec la compétence confiée à cette dernière de fixer les règles relatives aux interventions économiques »*.

Votre commission spéciale ne peut que réaffirmer que le législateur n'est pas le constituant, et qu'il ne peut donc répartir le pouvoir normatif entre plusieurs autorités. L'argument relatif aux interventions économiques ne peut être retenu (cf. commentaire de l'article 17).

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

d) L'absence de réponses à d'autres questions juridiques soulevées par le dispositif

Votre rapporteur ayant demandé pourquoi la mention selon laquelle l'adaptation devait répondre à **un but d'intérêt général** avait été supprimée, **le Gouvernement n'a donné aucune réponse.**

Puis, sur la question de savoir pourquoi l'exigence selon laquelle la situation spécifique justifiant les adaptations réglementaires devrait être appréciée au regard de l'objet de la réglementation considérée avait été supprimée, le Gouvernement s'est contenté de répondre: « *Parce qu'il ne pouvait en être autrement.* ».

III. 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

1° Un idée intéressante

Votre commission spéciale aborde la question du pouvoir normatif des collectivités locales avec un grand intérêt. 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 que la répartition du pouvoir normatif sous la Vème République. C'est pourquoi, une révision constitutionnelle préalable est nécessaire.

2° La nécessaire révision préalable de la Constitution devra s'inscrire dans un cadre plus général

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 », dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale le 16 janvier 2001, propose de compléter l'article 72 de la Constitution dans ces termes : *« A l'initiative des collectivités territoriales, leur organisation, leurs compétences ou leurs ressources peuvent faire l'objet d'une expérimentation dans des conditions définies par la loi, en vue d'une généralisation. Dans ce cadre, les collectivités territoriales peuvent être autorisées à adapter les lois et les règlements. Ces dispositions ne s'appliquent pas aux matières mentionnées aux troisième, quatrième, cinquième, dixième et treizième alinéas de l'article 34. Une loi organique détermine les conditions d'application des dispositions du présent alinéa »*.

Cette proposition de loi a un objet constitutionnel. Comme le rapport de la commission des Lois de l'Assemblée nationale le soulignait lui-même : *« La reconnaissance d'un droit à l'expérimentation pour les collectivités locales est donc, pour l'essentiel, incompatible avec le cadre constitutionnel actuel. »*

De même, le rapport de M. Hugues Portelli au nom de l'Institut de la Décentralisation publié en juin 2001 conclut à la **nécessité d'une révision constitutionnelle** et propose plusieurs rédactions en ce sens. En particulier, il est proposé de modifier l'article 72 de la Constitution afin que *« les collectivités territoriales exercent le pouvoir réglementaire dans les domaines de compétences que leur attribue la loi »*.

Votre commission spéciale salue la qualité de ces travaux, qui démontrent l'intérêt que pourrait revêtir l'idée d'une révision constitutionnelle à ce stade de la décentralisation. Nous sommes sans doute arrivés au bout de ce que la Constitution 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 sens¹.

Votre commission spéciale estime que les avancées d'une éventuelle révision constitutionnelle devront s'inscrire dans un cadre plus général intéressant l'ensemble des collectivités locales.

4° La « loi déclinable »

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**.

¹ Proposition de loi constitutionnelle relative à la libre administration des collectivités territoriales et à ses implications fiscales et financières.

Dès le vote de la loi, le législateur prévoirait d'en confier l'application par voie réglementaire aux collectivités locales, afin qu'elles adaptent au mieux les prescriptions de la loi aux réalités locales. Tous les domaines ne seraient pas concernés.

Cette mesure serait de nature à régler la grande majorité des difficultés actuellement rencontrées par les collectivités locales sur le terrain juridique.

Pour toutes les raisons ci-dessus évoquées, votre commission spéciale vous soumet **trois amendements** tendant à **supprimer les paragraphes II, III et IV** du présent article.

Elle vous propose d'adopter l'article premier **ainsi modifié**.

Article 2

(art. L. 4423-1 du code général des collectivités territoriales)

Déféré préfectoral – recours suspensif

Cet article tend à renforcer les prérogatives du préfet en cas de déferé relatif à une délibération portant mesure d'adaptation de dispositions législatives ou réglementaires.

Il modifie en ce sens l'article L. 4423-1 du code général des collectivités territoriales, selon lequel les délibérations de l'assemblée de Corse et du conseil exécutif ainsi que les actes du président de l'Assemblée de Corse et du président du conseil exécutif sont soumis au contrôle de légalité dans les conditions de droit commun (articles L. 4142-1 et suivants).

Selon le projet de loi initial, en présence d'une délibération de l'Assemblée de Corse portant mesure d'adaptation de dispositions législatives ou réglementaires, le préfet pourra assortir son recours d'une **demande de suspension**.

Cette délibération cessera de produire effet jusqu'à ce que le tribunal administratif ait statué sur cette demande. Toutefois, si le tribunal administratif n'a pas statué dans ce délai de **deux mois**, la délibération redeviendra exécutoire.

Sur proposition de sa commission des lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a modifié la rédaction de cet article par coordination avec la solution retenue à l'article premier, sans le modifier au fond.

Votre commission spéciale remarque que la demande de suspension prévue n'est pas conditionnée par l'existence d'un doute sérieux sur la légalité

de l'acte attaqué. Le droit commun du référé-suspension¹ le prévoit, mais les référés dans les domaines spéciaux, notamment en matière d'urbanisme et de libertés publiques, ne comportent pas cette condition.

La suppression des paragraphes II et IV de l'article L. 4424-2², prive de son objet le déféré préfectoral prévu au présent article.

En conséquence, par coordination avec la solution qu'elle vous a proposée à l'article premier, votre commission spéciale vous soumet **un amendement de suppression de l'article 2.**

Article 3

Refonte du chapitre du code consacré à l'organisation de la collectivité territoriale de Corse

Cet article tend à réorganiser le titre II du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, relatif à la collectivité territoriale de Corse.

Sur proposition de sa commission des Lois et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements formels.

Votre commission spéciale tient à faire remarquer que **la rédaction de l'ensemble du projet de loi est rendue plus difficilement compréhensible par cette renumérotation qui n'est placée ni en tête ni en fin du projet de loi.**

A cela s'ajoute l'utilisation de solutions différentes selon les articles du projet de loi. Par exemple, l'article premier modifie l'actuel article L. 4424-2 du code général des collectivités territoriales. L'article 2 du projet de loi, qui fait référence à ces dispositions, utilise la future numérotation : L. 4422-16. Enfin, l'article 4 du texte adopté par l'Assemblée nationale renumérote l'actuel article L. 4424-12 en un article L. 4424-2.

Cette présentation du projet de loi rend plus difficile l'exercice du droit d'amendement par les parlementaires. Il leur faut en effet tenir compte tant des numéros d'articles existants que de la renumérotation opérée par le projet de loi.

La solution la plus satisfaisante aurait consisté à procéder à cette renumérotation au début du texte.

Votre commission spéciale vous soumet **un amendement** de réécriture complète de l'article 3, afin de le mettre en conformité avec

¹ Loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives.

² Renuméroté L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales par l'article 3 du présent projet de loi.

l'ensemble des modifications qu'elle vous proposera aux différents articles de ce projet de loi, et **de regrouper en un seul article toutes les modifications portant sur la codification**. Ainsi, les articles suivants du projet de loi pourront se concentrer sur le fond des dispositions.

A l'occasion de cette réécriture, votre commission spéciale vous propose de remplacer les termes « compétences de la collectivité territoriale de Corse » par ceux, juridiquement exacts, d'« attributions ».

Elle vous propose d'adopter l'article 3 **ainsi modifié**.

CHAPITRE 2 DISPOSITIONS RELATIVES AUX COMPÉTENCES DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE

SECTION 1 **De l'identité culturelle**

Sous-section 1 **De l'éducation et de la langue corse**

Article 4 (art. L. 4424-11, L. 4424-12 et L. 4424-15 du code général des collectivités territoriales) **Carte scolaire des établissements secondaires**

Cet article a principalement pour objet de préciser les attributions reconnues à la collectivité territoriale de Corse en matière d'élaboration de la carte scolaire et des programmes d'investissement correspondants.

Il s'articule en 4 paragraphes.

Le paragraphe **I** modifie l'intitulé du chapitre IV du titre II (« *La collectivité territoriale de Corse* ») du livre IV (« *Régions à statut particulier et collectivité territoriale de Corse* ») de la quatrième partie (« *La Région* ») du code général des collectivités territoriales.

L'intitulé de ce chapitre IV « *Attributions* » devient « *Compétences* ».

Le paragraphe **II** intitule « *Identité culturelle de la Corse* » la section 1 de ce chapitre IV et la divise en trois sous-sections : « *Education* », « *Culture et communication* », et « *Sport et éducation populaire* ».

Le paragraphe **III** modifie l'article L. 4424-11 qui, par l'effet du réaménagement évoqué ci-dessus, devient l'article L. 4424-1. Cet article porte sur la planification scolaire.

- **Le droit en vigueur**

On examinera successivement les dispositions de droit commun qui régissent la planification scolaire en France, les dispositions du statut de 1991, et leur originalité.

1. Les dispositions du code de l'éducation

La planification scolaire dans les régions et départements est régie par plusieurs dispositions du code de l'éducation, dont le contenu a été précisé par une circulaire du 18 juin 1985.

Cette planification repose sur quatre documents.

Le **schéma prévisionnel des formations** a pour objet de définir, à un horizon donné et au niveau de la région, les besoins qualitatifs et quantitatifs, de formation qui peuvent être offerts par les collèges, les lycées, les établissements d'éducation spéciale et les écoles de formation maritime et aquacole. Aux termes de l'article L. 214-1 du code de l'éducation, c'est au **conseil régional** qu'il convient de l'établir, après accord des départements, puis de le transmettre au représentant de l'Etat dans la région.

Le **programme prévisionnel des investissements** assure la mise en oeuvre des orientations du schéma prévisionnel en définissant, à un horizon choisi, la localisation des établissements, leur capacité d'accueil et le mode d'hébergement des élèves. Le code de l'éducation précise qu'il revient au **conseil général, pour les collèges** (art. L. 213-11) et au **conseil régional pour les lycées** (art. L. 214-5) d'inscrire à ce programme les principales opérations d'investissement qu'ils envisagent, et en particulier celles de reconstruction, de construction ou d'extension d'établissements.

La **structure pédagogique générale des établissements** définit les types de formations dispensées dans chaque établissement. Elle est, aux termes de l'article L. 211-2 du code précité, arrêtée chaque année par les autorités compétentes de l'Etat –le **recteur**, ou, pour les établissements de formation maritime et aquacole, le directeur régional des affaires maritimes– en tenant compte du schéma prévisionnel des formations.

La **liste annuelle des opérations de construction ou d'extension** des établissements que l'Etat s'engage à pourvoir des postes qu'il juge indispensables à leur fonctionnement administratif ou pédagogique est, aux termes de l'article L. 211-2 précité, arrêtée par le **représentant de l'Etat dans la région** en tenant compte des programmes prévisionnels. L'inscription sur cette liste d'une opération ne restreint pas le pouvoir de la collectivité

compétente pour décider des investissements qu'elle engagera, mais constitue une garantie apportée par l'Etat quant à l'affectation des personnels dont il conserve la pleine maîtrise.

2. Le dispositif issu des articles 50, 51 et 54 du statut de 1991 et du décret de 1992

L'article 50 du statut de 1991, codifié à l'**article L. 4424-11** du code général des collectivités territoriales confie à l'Assemblée de Corse la responsabilité d'arrêter, sur proposition du représentant de l'Etat et après consultation des départements et communes intéressés, ainsi que du Conseil économique, social et culturel de Corse, la **carte scolaire** d'un certain nombre d'établissements : collèges, lycées, établissements d'enseignement artistique, établissements d'éducation spéciale, écoles de formation maritime et aquacole, établissements d'enseignement agricole.

Un décret d'application n° 92-1451 du 31 décembre 1992 a complété ce dispositif et précisé, en particulier, son articulation avec les outils de programmation scolaire en usage dans le reste du pays, examinés plus haut.

L'article premier de ce décret précise que *«la carte scolaire des établissements du second degré de Corse comprend le schéma prévisionnel des formations et le programme prévisionnel des investissements correspondant à ce schéma»*.

L'article 2 ajoute que, *«pour la mise en œuvre de la carte scolaire, l'Assemblée de Corse arrête chaque année, sur proposition du recteur, après avis des organismes compétents la structure pédagogique générale des établissements»*, en fonction de la répartition des emplois opérée par le président du conseil exécutif, en application de l'article L. 4424-15 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, **l'article 3** confie à l'Assemblée de Corse la responsabilité d'arrêter le *«programme annuel des investissements immobiliers et des équipements en mobiliers et appareils»*.

L'article 51 du statut de 1991, codifié à l'**article L. 4424-12**, confie à la collectivité territoriale de Corse la responsabilité de financer, construire, équiper et entretenir les établissements d'enseignement secondaire évoqués ci-dessus. Il précise en outre qu'elle peut confier la maîtrise d'ouvrage des travaux qui les concernent aux départements et communes qui le demanderaient. Il fait obligation à l'Etat d'assurer à ces établissements les moyens financiers directement liés à leur activité pédagogique.

L'article 54, codifié à l'**article L. 4424-15**, confie au président du conseil exécutif la responsabilité de répartir entre les différents établissements d'enseignement les emplois attribués par l'Etat.

3. Spécificités du dispositif du statut de 1991

Le dispositif institué par l'article 50 du statut de 1991 se distingue du dispositif en vigueur sur le reste du territoire métropolitain sur les points suivants :

- **la compétence de la collectivité territoriale de Corse** s'étend à l'ensemble des établissements secondaires, **y compris les collèges**, qui, dans le droit commun, relèvent du département ;

- le statut de 1991 reconnaît à la **collectivité territoriale de Corse** en matière de **schéma prévisionnel des formations** et de **programme prévisionnel des investissements** une compétence comparable à celle qui est dévolue par le code de l'éducation aux régions et départements, à cette réserve près que cette responsabilité s'exerce sur **proposition du représentant de l'Etat** ;

- les articles 2 et 3 du décret confient à la collectivité territoriale de Corse en matière d'établissement de la **structure pédagogique générale des établissements** et de **programme annuel des investissements** des compétences que l'article L. 211-2 confie respectivement au recteur et au représentant de l'Etat, dans le reste du pays. On peut s'interroger sur la régularité de cette dérogation opérée par voie réglementaire à une règle posée par une disposition législative.

- **Les modifications proposées par le projet de loi**

Le paragraphe **III** modifie l'article L. 4424-11 qui devient l'article L. 4424-1 et s'articule sur trois alinéas.

Le **premier alinéa** confie à la collectivité territoriale de Corse la responsabilité de définir « *la carte des implantations, les capacités d'accueil ainsi que le mode d'hébergement des élèves* » pour les établissements d'enseignement secondaire dont elle a la charge.

Ce dispositif appelle plusieurs remarques :

- ces attributions correspondent au contenu habituel du « **programme prévisionnel des investissements** » et correspondent donc à une responsabilité déjà conférée à la collectivité territoriale de Corse par le statut de 1991 à travers la notion de « carte scolaire ». **Le projet de loi n'évoque en revanche pas explicitement « le schéma prévisionnel des formations »** qui constituait l'autre versant de la carte scolaire ;

- le projet de loi affranchit la collectivité territoriale de Corse du **pouvoir de proposition** reconnu par le statut de 1991 au **représentant de l'Etat**, mais aussi de la **consultation préalable des collectivités territoriales** intéressées et du conseil économique, social et culturel de Corse.

Le **second alinéa** reconnaît à la collectivité territoriale de Corse la responsabilité d'arrêter **la liste des opérations d'investissements** intéressant les établissements secondaires dont elle a la charge, après avoir consulté les communes intéressées et le conseil économique, social et culturel, et après avoir recueilli l'avis du représentant de l'Etat. Il confère donc opportunément un statut législatif à une compétence que la collectivité territoriale de Corse tenait jusqu'à présent de l'article 3 du décret de 1992 précité.

Le **troisième alinéa** précise les modalités d'élaboration de **la carte des formations** : celle-ci est définie chaque année par la collectivité territoriale de Corse, et l'Etat lui fait connaître les moyens qu'il se propose d'attribuer à cette fin à l'Académie de Corse. Cette carte des formations ne devient définitive que lorsqu'une convention définissant les moyens attribués par l'Etat a été conclue entre le représentant de l'Etat et la collectivité territoriale de Corse.

Ce dispositif appelle deux observations :

- si la notion de « **carte des formations** » recoupe bien celle de « **structure pédagogique générale des établissements** » visée à l'article L. 211-2 du code de l'éducation, ce dispositif donne une confirmation législative à une compétence que lui reconnaissait déjà l'article 2 du décret de 1992 précité, mais supprime le pouvoir de proposition du recteur ;

- à travers le contrôle qu'il conserve sur les moyens, notamment en personnel, qu'il affecte à l'Académie de Corse, l'Etat participe à la construction de la carte des formations : celle-ci ne devient définitive qu'une fois conclue une convention entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse.

Le paragraphe **IV** modifie la numérotation de l'article L. 4424-12 qui devient l'article L. 4424-2, et **abroge l'article L. 4424-15** qui confie au **président du conseil exécutif la compétence pour répartir**, sur proposition de l'autorité compétente, **les emplois** attribués aux établissements d'enseignement.

- **La position de l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements :

- deux **amendements rédactionnels** portant sur les trois premiers alinéas (paragraphe **I** et **II**), et dont l'objet est, notamment, de renvoyer par un souci de clarté les intitulés de la « sous-section 2 : Culture et communication » et de la « sous-section 3 : Sport et éducation populaire » à la discussion des articles 8 et 11 du projet de loi qui portent sur le contenu de ces divisions du code ;

- un **amendement** de la commission des lois de l'Assemblée nationale a complété le texte du dispositif proposé par le III pour l'article

L. 4424-1 par un dernier alinéa qui prévoit une **consultation préalable** du représentant de l'Etat, du Conseil économique social et culturel de Corse, et des communes intéressées pour la définition de la carte des implantations et de la carte des formations ;

- un autre **amendement** a précisé, dans l'avant-dernier alinéa, que la convention passée entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse sur la carte des formations doit également définir, outre les moyens attribués par l'Etat, leurs **modalités d'utilisation**.

- **La position de votre commission spéciale**

1) Votre commission spéciale vous propose de modifier l'intitulé de la section 1 pour le rendre plus fidèle à son contenu qui porte sur les attributions de la collectivité territoriale de Corse en matière d'identité culturelle, et non, comme pourrait le laisser penser le titre actuel, sur les composantes de l'identité culturelle.

2) **Le projet de loi ne reprend pas les termes du code de l'éducation applicables dans le reste de la France en matière de planification scolaire**. Dans la réponse écrite qu'il a apportée à votre rapporteur, le Gouvernement indique que ce choix rédactionnel « *tient à la précédente rédaction du statut de la Corse, issu de la loi de 1991, qui évoquait la notion de "carte scolaire" »*.

Votre commission spéciale a rappelé les imprécisions rédactionnelles du statut de 1991, qui ont conduit le pouvoir réglementaire à expliciter le contenu de la notion de « carte scolaire » par référence aux notions définies par le code de l'Education. Elle ne souhaite pas que le dispositif qui sera adopté en matière de planification scolaire dans le projet de statut reconduise ces ambiguïtés. Elle estime que, dans la mesure où **les outils de programmation utilisés en Corse ont le même contenu que ceux qui ont cours dans le reste du pays** – ce qui semble être le cas, d'après les réponses écrites que le rapporteur a reçues – il n'est **pas justifié de les désigner par des expressions différentes** sauf à vouloir conférer, artificiellement, à l'ensemble du dispositif une originalité de façade.

Le rapprochement des réponses écrites du Gouvernement et des débats à l'Assemblée nationale illustre d'ailleurs les inconvénients de cette terminologie originale et ambiguë.

Dans les précisions qu'il a apportées à votre rapporteur, le Gouvernement écrit : « *Dans le projet de loi actuel, on a tenté de clarifier les termes de carte scolaire en supprimant cette expression et en précisant les compétences concrètes de la collectivité territoriale de Corse en matière de planification scolaire : « la carte des formations, les capacités d'accueil et le mode d'hébergement des élèves »*, correspondent en réalité au **programme**

prévisionnel des investissements (L. 214-5) et au schéma prévisionnel des formations (L. 214-1). »

Cependant, lorsque, dans la discussion à l'Assemblée nationale, M. Paul Patriarche a déposé un **amendement** proposant que l'élaboration du **schéma prévisionnel des formations** soit prévue par la loi, le rapporteur et le Gouvernement l'ont repoussé, non pas au motif que cette proposition était redondante, mais parce qu'il ne leur semblait « *pas nécessaire d'introduire un nouveau document en sus de la carte scolaire et de la carte des formations* » (débat A.N. – 2^{ème} séance 16 mai 2001, p. 3012).

Votre commission spéciale souhaite éviter qu'à l'occasion de l'adoption d'une disposition ambiguë, la collectivité territoriale de Corse se trouve privée d'une compétence que lui reconnaît le statut actuel, et que le code de l'Education attribue d'ailleurs à tout conseil régional.

Elle vous proposera, en conséquence :

- de substituer aux expressions originales mais mal définies du dispositif actuel, les dénominations habituelles et explicites du code de l'Education ;

- de confirmer explicitement la compétence actuelle de la collectivité territoriale de Corse en matière de définition du schéma prévisionnel des formations.

Dans le texte proposé par le III de cet article pour l'article L. 4424-1 du code général des collectivités territoriales, elle vous proposera par **amendement** :

- dans le premier alinéa, de substituer les mots « *le schéma prévisionnel des formations et le programme prévisionnel des investissements* » aux mots « *la carte des implantations, les capacités d'accueil ainsi que le mode d'hébergement des élèves* » ;

- dans le troisième alinéa, de substituer les mots « *la structure pédagogique générale des établissements d'enseignement mentionnés au premier alinéa* », aux mots « *la carte des formations* ».

3) Si la collectivité territoriale de Corse est compétente en matière de planification scolaire, l'Etat conserve en revanche la maîtrise des emplois. De façon à améliorer la nécessaire concertation en amont sur la structure pédagogique générale des établissements, votre commission spéciale vous suggère d'adopter un **amendement** précisant que l'Etat fait connaître à l'Assemblée de Corse, après concertation avec le Président du Conseil exécutif, les effectifs qu'il se propose d'attribuer à l'Académie de Corse.

4) Le projet de loi ne précise pas l'organe de la collectivité territoriale de Corse habilité à signer la convention passée avec l'Etat qui rend définitive la structure pédagogique générale des établissements. Votre commission spéciale vous suggère d'adopter un **amendement** confiant cette responsabilité au Président du Conseil exécutif, agissant sur mandat de l'Assemblée de Corse.

Article 5

(art. L. 4424-13 du code général des collectivités territoriales)

Actions de formation supérieure

Cet article a pour objet d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à organiser ses propres actions de formation supérieure et de recherche.

- **Le droit en vigueur**

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 4424-13 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 52 du statut de 1991, confie à l'Assemblée de Corse la compétence pour établir, en fonction de ses priorités, la carte des formations supérieures et des activités de recherche universitaire. Elle établit cette carte à partir des propositions formulées par le président du conseil exécutif.

L'université de Corse est étroitement associée à son élaboration : le président du conseil exécutif prend son avis avant de formuler des propositions ; la carte ne devient définitive que lorsqu'elle a fait l'objet d'une convention entre la collectivité territoriale de Corse, l'Etat et l'université de Corse. Cette convention tripartite doit permettre de concilier la compétence de la collectivité territoriale de Corse avec les prérogatives de l'Etat en matière d'enseignement supérieur et avec le principe d'autonomie des établissements universitaires.

- **Les modifications proposées par le projet de loi**

Le projet de loi complète les dispositions de l'article L. 4424-13 du code général des collectivités territoriales -dont il modifie la numérotation par coordination avec les dispositions de l'article 4 du projet de loi- par un alinéa additionnel.

Celui-ci a pour objet d'autoriser la collectivité territoriale de Corse par délibération de l'Assemblée, à organiser ses propres actions de formation supérieure et de recherche, en passant des conventions avec des établissements d'enseignement supérieur ou avec des organismes de recherche.

- **La position de l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements qui ont modifié cet article et l'ont organisé en quatre paragraphes.

Un **amendement** de la commission des lois a substitué les mots « *enseignement supérieur et recherche* » aux mots « *formations supérieures et activités de recherche* » dans les premier, deuxième et troisième alinéas nouveaux du nouvel article L. 4424-3. D'après M. José Rossi, qui l'a défendu devant la commission, cet amendement (deux fois modifié) a pour objet « *uniquement d'harmoniser les termes employés avec ceux figurant dans les autres textes relatifs à ces questions* ».

L'**amendement** de la commission des lois adopté sur l'initiative de M. Michel Vaxès précise, dans le texte proposé par le IV pour le troisième alinéa de l'article L. 4424-3 que les actions organisées en ce domaine par la collectivité territoriale de Corse sont **complémentaires de celles de l'Etat**.

Un **amendement** de M. Jean-Yves Caultet a précisé en outre que ces actions sont organisées « *sans préjudice des compétences de l'Etat en matière d'homologation des titres et diplômes* ».

- **La position de votre commission spéciale**

La disposition qui autorise la collectivité territoriale de Corse à développer des actions complémentaires en partenariat avec des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, n'est pas dépourvue d'intérêt dans la mesure où elle pourrait être l'occasion d'une fructueuse ouverture sur l'extérieur, mais elle suscite de fortes réserves de la part de l'Université de Corse.

Votre commission spéciale l'a cependant maintenue car elle se situe dans le prolongement d'une pratique déjà très répandue sur l'ensemble de notre territoire, et qui est conforme au principe de libre administration des collectivités territoriales, et à celui de l'autonomie des universités.

Elle vous propose, en conséquence, d'adopter cet article **sans modification**.

Article 6

Financement des établissements d'enseignement supérieur et gestion des instituts universitaires de formation des maîtres

Cet article, qui comporte deux paragraphes, a pour objet de transférer à la collectivité territoriale de Corse le financement des établissements d'enseignement supérieur (I) et la gestion des instituts universitaires de formation des maîtres (II).

Le premier paragraphe (I) de cet article introduit dans le code général des collectivités territoriales un **nouvel article L. 4424-4** qui transfère à la collectivité territoriale de Corse **la compétence pour financer, construire, équiper et entretenir les établissements d'enseignement supérieur** figurant sur la carte des formations supérieures qu'elle a établie. Ce transfert vient compléter le bloc de compétences qui lui est déjà reconnu en matière de financement des collèges, lycées, établissements publics d'enseignement professionnel, établissements d'enseignement artistique, établissements d'éducation spéciale, écoles de formation maritime et aquacole et établissements d'enseignement agricole.

Le second paragraphe (II) transfère à la **collectivité territoriale de Corse les compétences attribuées à l'Etat par les articles L. 722-1 à L. 722-16 du code de l'Education**, à l'exception toutefois des dispositions relatives aux personnels.

Ces dispositions du code de l'Education reprennent les 16 premiers articles de la **loi du 4 juillet 1990** relative aux droits et obligations de l'Etat et des départements concernant les instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).

Alors que les bâtiments et certains personnels des anciennes écoles normales étaient gérés par les conseils généraux, les instituts universitaires de formation des maîtres, qui sont rattachés aux établissements publics d'enseignement supérieur, sont gérés par l'Etat. La loi de 1990 décrit les modalités de transfert des biens meubles et immeubles qui leur sont affectés et prévoit la possibilité d'intégrer dans la fonction publique de l'Etat les personnels affectés à leur entretien. Son article 2, codifié à l'article L. 722-2, autorise cependant les départements qui le souhaiteraient à conserver les responsabilités qu'ils exerçaient précédemment à l'égard des personnels et des biens affectés à ces établissements, sous réserve de la passation d'une convention avec l'Etat pour régler les conditions et les modalités de prise en charge des dépenses correspondantes.

Tel est le cas, en Corse, pour les IUFM de Bastia et d'Ajaccio, qui sont installés dans les locaux des anciennes écoles normales et à l'égard desquels les deux conseils généraux continuent, depuis 1991, d'exercer leurs obligations.

- **Position de l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté le I sans modification.

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement** de la commission des lois qui procède à la réécriture du deuxième paragraphe (II), sous la forme d'un **article L. 722-17 additionnel** après l'article L. 722-16 du code de l'Education. Ce nouveau dispositif :

- confie à la collectivité territoriale de Corse la **gestion des biens meubles et immeubles** affectés aux IUFM ;

- substitue à cet effet la collectivité territoriale de Corse à l'Etat pour l'application des **articles L. 722-2 à L. 722-9** du code de l'Education, à l'exception de toute disposition relative aux personnels ;

- prévoit que, dans le cas d'une convention entre la collectivité territoriale de Corse et le département, en application de l'article L. 722-2, le **département** continuera d'exercer les **responsabilités** qu'il assumait précédemment **à l'égard des personnels** affectés à l'entretien et à la gestion de ces bâtiments.

Le **rapport de M. Bruno Le Roux** justifie de la façon suivante cette nouvelle rédaction.

Il estime que le projet de loi initial, qui prévoit la substitution de la collectivité territoriale de Corse à l'Etat en visant l'intégralité des articles du code de l'Education relatifs aux IUFM, « *laisse un doute sur le maintien de la compétence de l'Etat en matière de recrutement des enseignants et de définition des contenus des enseignements délivrés dans ces instituts de formation* ». L'amendement de la commission des lois est donc présenté comme un amendement de précision destiné à ne viser que les articles du code relatifs à la seule gestion des biens.

Cet amendement et sa présentation appellent un certain nombre de remarques :

- le dispositif proposé par l'Assemblée nationale procède à une sélection au sein des dispositions du chapitre du code de l'éducation relatif à la gestion des IUFM : **il retient les articles qui concernent principalement la gestion des biens (articles L. 722-2 à L. 722-9) mais retranche ceux qui portent sur la gestion des personnels transférés (articles L. 722-10 à L. 722-15)** ; à ce titre, il peut apparaître comme une rédaction plus précise d'un dispositif qui se proposait d'emblée d'exclure les dispositions relatives aux personnels ;

- on ne voit pas bien en revanche, pourquoi l'ancienne rédaction aurait laissé « *un doute sur le maintien de la compétence de l'Etat en matière de recrutement des enseignants et de définition des contenus des enseignements* ». Les articles L. 722-10 à L. 722-15, dont la mention a été supprimée, portent en effet non sur les personnels enseignants, mais sur **les fonctionnaires, relevant du statut de la fonction publique territoriale et affectés à l'entretien et à la gestion des bâtiments**, pris en charge par l'Etat à la suite de leur affectation à un IUFM. Ces dispositions leur ouvrent la possibilité de demander leur intégration dans la fonction publique de l'Etat, et précisent les modalités de calcul et de versement de la compensation

financière correspondant à leur rémunération. Elles n'évoquent pas non plus le contenu des enseignements ;

- on peut également s'interroger sur **les conséquences de cette nouvelle rédaction pour les départements** qui, en application de l'article L. 722-2, ont souhaité conserver la gestion des IUFM issus des anciennes écoles normales. Le nouvel article L. 722-17 pose en effet **le principe général d'une prise en charge par la collectivité territoriale de Corse de la gestion des biens meubles et immeubles affectés aux IUFM**. Il ajoute qu'en cas de convention entre la collectivité territoriale de Corse et le département, en application de l'article L. 722-2, le **département** continue d'exercer les **responsabilités** qu'il assumait précédemment **à l'égard des personnels**, ce qui semble confirmer, a contrario, que la gestion des biens meubles et immeubles lui échappera dorénavant.

Ce point n'est pas sans conséquence pour la Corse, compte tenu de la localisation respective de l'Université de Corse et des différents centres d'IUFM. Il existe en effet, à côté du siège de l'IUFM rattaché à l'Université de Corse, deux centres qui sont respectivement installés à Bastia et à Ajaccio, dans les locaux des anciennes écoles normales. Les deux conseils généraux sont attachés à l'implantation de ces deux établissements, et ont pour cette raison décidé depuis 1991, de continuer à assurer leurs obligations en matière d'entretien de ces locaux.

- **Position de votre commission spéciale**

Votre commission spéciale vous propose d'adopter une nouvelle rédaction du **II** permettant la substitution de la collectivité territoriale de Corse à l'Etat en matière de gestion des IUFM, dans le respect des garanties offertes aux départements dans le cadre de l'article L. 722-2.

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

Cet article a pour objet d'insérer l'enseignement de la langue corse dans le cadre de l'horaire normal des écoles (I), et de prévoir que les mesures d'accompagnement nécessaires seront inscrites dans la convention conclue entre la collectivité territoriale de Corse et l'Etat (II). Votre commission spéciale vous propose en outre d'adopter un paragraphe additionnel relatif au CAPES de langue corse.

L'insertion de l'enseignement de la langue corse dans le cadre scolaire doit permettre de sortir celui-ci d'un cadre purement identitaire, tendant au repli sur soi. Il peut et doit être un élément de lutte contre

l'isolement et l'insularité, un instrument d'ouverture vers le multilinguisme et, plus particulièrement, vers l'apprentissage d'autres langues latines.

I. L'ENSEIGNEMENT DE LA LANGUE CORSE

- **Le droit en vigueur**

Le cadre juridique actuel de l'enseignement de la langue corse est constitué de trois éléments.

1. La loi Deixonne

Les dispositions de la loi n° 51-46 du 11 janvier 1951, dite «*Loi Deixonne*», ont été codifiées dans une section particulière du **code de l'éducation** consacrée à «*l'enseignement des langues et cultures régionales*». Cette section comporte deux articles :

- un **article L. 312-10** qui dispose qu'«*un enseignement de langues et cultures régionales peut être dispensé tout au long de la scolarité*» ;

- un **article L. 312-11** qui autorise les maîtres «*à recourir aux langues régionales dans les écoles primaires et maternelles, chaque fois qu'ils peuvent en tirer profit pour leur enseignement, notamment pour l'étude de la langue française*».

Les dispositions de cette loi, d'origine parlementaire, ne concernaient initialement que le breton, le basque, le catalan et la langue occitane. **Un décret du 16 janvier 1974 en a étendu le bénéfice au corse.** Deux autres décrets ultérieurs, respectivement du 12 mai 1981 et du 20 octobre 1992 y ont adjoint le tahitien et les langues mélanésiennes.

Les dispositions de la «loi Deixonne», qui définissent le statut législatif de l'ensemble de ces langues régionales, corse compris, appelle les remarques suivantes :

- il s'agit d'un **enseignement facultatif** : aucune obligation n'est imposée ni aux élèves, ni aux maîtres, ni aux établissements scolaires ;

- le recours aux langues régionales n'est pas présenté comme une fin en soi, mais comme le moyen pour les maîtres d'en tirer un profit pour leur enseignement, notamment pour l'étude de la langue française.

On rappellera en outre que l'article premier de la loi n° 89-486 d'orientation sur l'éducation prévoit la possibilité d'un enseignement à tous les niveaux, de langues et cultures régionales, et que, plus récemment, la loi

n° 99-533 du 29 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire a prévu un schéma de services collectifs culturels dont l'une des missions est d'assurer « *la sauvegarde et la transmission des langues et cultures régionales ou minoritaires* ».

2. Le rôle déterminant des circulaires ministérielles

Sur le fondement de ces dispositions législatives très générales, le développement de l'enseignement des cultures et langues régionales dans le service public de l'éducation nationale a été instauré, pour l'essentiel, par voie de circulaires. Deux d'entre elles méritent une mention particulière :

- **la circulaire n° 82-261 du 21 juin 1982** a consacré l'enseignement des langues régionales « *non pas comme une matière marginale, mais comme une matière spécifique* » dont l'enseignement devait toutefois reposer sur le **volontariat des élèves et des enseignants**. Elle prévoyait plus particulièrement que dans les classes maternelles, la langue régionale pourrait être utilisée pour l'accueil du matin et dans les activités d'éveil ; à l'école élémentaire, cet enseignement pourrait soit continuer de s'effectuer à l'occasion d'activités d'éveil, soit faire l'objet d'un enseignement spécifique de culture et de langues régionales. Cet enseignement, modulable de **1 à 3 heures par semaine**, serait organisé par des enseignants volontaires ;

- Plus récemment, **la circulaire n° 95-086 du 7 avril 1995** a précisé les **deux formes** que pourrait dorénavant prendre l'enseignement de langues et de cultures régionales : **soit un enseignement d'initiation**, dispensé à raison de 1 à 3 heures hebdomadaires, et intégré dans les programmes et les horaires nationaux selon les aménagements acceptés par les inspecteurs d'académie ; **soit un enseignement bilingue** dans lequel la langue régionale est à la fois langue enseignée et langue d'enseignement et est utilisée à parité avec la langue française.

C'est dans ce contexte législatif et réglementaire que « la stratégie de l'Etat en Corse », adoptée en février 1994, a posé le principe d'un développement de l'enseignement de la langue corse, avec un objectif de trois heures hebdomadaires.

D'après les indications fournies à la mission d'information de votre commission spéciale, **l'enseignement de la langue corse est actuellement dispensé dans 80% des classes primaires de Corse**, mais la durée de cet enseignement n'atteint l'objectif des trois heures hebdomadaire que dans 20% d'entre elles.

Toutefois, lors de sa venue en Corse, le 10 septembre dernier, le ministre de l'Education nationale a exprimé sa volonté de généraliser l'enseignement de la langue corse dans l'ensemble des écoles maternelles et élémentaires, à raison de trois heures hebdomadaires.

Le jeu conjugué des dispositions législatives existantes et des circulaires générales relatives aux langues régionales offrent donc un fondement juridique suffisant au développement, dans les écoles primaires de corse, d'un enseignement facultatif de langue corse. Les difficultés que rencontre sa généralisation sont d'ordre budgétaire, ou tiennent à l'insuffisance du nombre d'enseignants compétents dans cette matière ; elles ne sont, en aucun cas, le fait d'un obstacle juridique, qu'il conviendrait de lever par la loi, du moins si l'on reste dans le cadre actuel d'un enseignement facultatif, pour les élèves comme pour les enseignants.

3. Les conditions posées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel

Le Conseil constitutionnel a fixé le cadre juridique que doit respecter l'enseignement d'une langue régionale ou minoritaire pour être conforme à la Constitution. Selon une jurisprudence constante, cet enseignement peut prendre place dans le temps scolaire à condition :

- de ne pas revêtir un caractère obligatoire ;
- de ne pas avoir pour objet de soustraire les élèves aux droits et obligations applicables à l'ensemble des usagers des établissements du service public de l'enseignement.

Le Conseil constitutionnel a formulé ces deux conditions dans des termes identiques à l'occasion de deux décisions importantes :

- la décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 relative à la loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse ;
- la décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 relative à la loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.

Dans la première de ces décisions, il a estimé que le fait pour le législateur d'autoriser la collectivité territoriale de Corse à promouvoir l'enseignement de la langue et de la culture corses ne portait atteinte à aucun principe de valeur constitutionnelle « **dès lors** » qu'il respectait ces conditions.

Dans la seconde décision, il a estimé que le deuxième alinéa de l'article 115 du statut de la Polynésie, qui 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 n'était contraire à aucun principe ni à aucune règle de valeur constitutionnelle, « **sous réserve** » de ne pas méconnaître ces deux conditions.

- **Les modifications proposées par le projet de loi**

Le projet de loi initial insérait dans le code de l'éducation un nouvel article L. 312-11-1 qui prévoit 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 »*.

Cette formule transcrivait de façon fidèle le relevé de conclusions du 20 juillet 2000 qui prenait acte du fait 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 l'enseignement de cette langue »*.

Ce relevé de conclusions prend également acte de l'engagement pris par le Gouvernement de proposer au Parlement *« le vote d'une disposition posant le principe selon lequel l'enseignement de la langue corse prendra place dans l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires, et pourra ainsi être suivi par tous les élèves, sauf volonté contraire des parents »*.

Il est à noter que cette formulation est demeurée dans le texte du projet de loi initial malgré **l'avis défavorable du Conseil d'Etat**, cité dans le rapport de l'Assemblée nationale, qui a estimé que ce dispositif, *« à la différence de la procédure d'inscription applicable à tous les autres enseignements optionnels »*, 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 instituer dans les faits un enseignement obligatoire de la langue corse »*.

- **La position de l'Assemblée nationale**

La commission des lois de l'Assemblée nationale avait estimé, dans son rapport (p. 195) que ce dispositif se bornait *« à généraliser l'offre de l'enseignement du corse à toutes les écoles maternelles et élémentaires dans le cadre de l'horaire normal... »* et qu'il ne lui conférait aucun caractère obligatoire puisque le refus des parents ouvrait droit à une dispense automatique. Jugeant *« discutable »* l'interprétation du Conseil d'Etat, elle a cependant considéré qu'une *« nouvelle rédaction du dispositif pourrait néanmoins utilement clarifier ce point de telle sorte que l'obligation pour le système éducatif de proposer cet enseignement ne puisse plus être confondue avec l'obligation d'étudier cette discipline »*.

La **nouvelle rédaction adoptée par l'Assemblée nationale** résulte de deux amendements identiques présentés respectivement par la commission des lois et par le Gouvernement et qui ont pour objet :

- de supprimer la fin de la phrase : « *à tous les élèves sauf volonté contraire des parents ou du représentant légal de l'enfant* » ;

- de préciser que cette disposition ne s'applique que dans les écoles maternelles et élémentaires « de Corse », précision utile pour une disposition qui a vocation à s'insérer dans le code de l'Éducation...

La disposition relative à l'enseignement de la langue corse adoptée par l'Assemblée nationale est donc la suivante : « ***la langue corse est une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et élémentaires de Corse*** ».

Elle reprend les termes du deuxième alinéa de l'article 115 de la loi organique du 12 avril 1996 portant statut d'autonomie de la Polynésie française. Celui-ci dispose que « *la langue tahitienne est une matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles maternelles et primaires, et dans les établissements du second degré.* »

- **La position de votre commission spéciale**

Votre commission spéciale s'interroge sur le sens et la portée du dispositif adopté par l'Assemblée nationale sur l'enseignement de la langue corse.

Le Conseil d'Etat a estimé que le projet de loi initial revenait à instaurer, dans les faits, un enseignement obligatoire, dans la mesure où il subordonnait la dispense de cet enseignement à une démarche expresse des parents.

La suppression, dans le texte voté par l'Assemblée nationale, de cette référence à la volonté contraire des parents, a-t-elle pour effet d'affirmer, paradoxalement, le caractère facultatif de cet enseignement ?

Votre commission spéciale en doute. Le projet de loi érige l'enseignement de la langue corse en « matière enseignée dans le cadre de l'horaire normal des écoles », et rien, dans le dispositif adopté (sinon son inscription dans la loi), ne permet de distinguer le statut de cet enseignement de celui des autres disciplines du programme telles le calcul ou l'histoire, pour lesquelles il n'est pas de dispense possible.

L'interprétation contraire de l'Assemblée nationale et du Gouvernement se fonde sur le fait que le dispositif comparable, qui figure dans le statut d'autonomie de la Polynésie de 1996 précité, n'a pas été censuré par le Conseil constitutionnel.

Votre commission spéciale tient cependant à rappeler les termes de la décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996 qui ne sauraient être considérés comme une simple validation.

*« 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 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. »*

Ces **réserves interprétatives** qui, dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, tiennent le milieu entre la censure et la validation simple, pointent les **ambiguïtés du dispositif concerné**, et constituent, en quelque sorte, **un avertissement dont le législateur doit, à l'avenir, tenir compte**.

Votre commission spéciale juge donc préférable d'adopter un dispositif qui indique plus clairement le caractère facultatif de l'enseignement de la langue corse, plutôt que de confier, cette fois ci encore au juge constitutionnel, le soin de rappeler à quelles conditions un dispositif ambivalent peut être considéré comme respectueux des principes constitutionnels.

Le dispositif qu'il vous propose d'adopter par un **amendement** est le suivant :

« Article L. 312.11.1 – La langue corse est une matière dont l'enseignement est proposé à tous les élèves dans le cadre de l'horaire normal des écoles de Corse. »

II. LE PLAN DE DÉVELOPPEMENT DE L'ENSEIGNEMENT DE LA LANGUE ET DE LA CULTURE CORSES

Le **II** de cet article modifie l'article L. 4424.14 du code général des collectivités territoriales qui devient l'article L. 4425.5.

Les modifications qu'il apporte au deuxième alinéa de cet article, consacré au plan de développement de l'enseignement de la langue et de la culture corses, sont mineures.

- **Le droit en vigueur**

L'article 53 du statut de 1991, codifié à **l'article 4424-14 du code général des collectivités territoriales**, invite, dans son deuxième alinéa, l'Assemblée de Corse à adopter, sur proposition du conseil exécutif, et après avis du Conseil économique, social et culturel de Corse, un **plan de développement de l'enseignement de la langue et de la culture corses**. Ce plan doit notamment prévoir les **modalités d'insertion de cet enseignement dans le temps scolaire**, modalités qui font l'objet d'une convention conclue entre la collectivité territoriale de Corse et l'Etat.

Cette disposition n'a cependant pu trouver sa pleine traduction :

- le plan de développement de la langue et de la culture corses n'a été adopté par l'Assemblée de Corse qu'en 1999 ;

- le lancement des consultations de Matignon, relatives à l'adoption d'un nouveau statut, a interrompu la négociation de la convention prévue entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse.

- **Les modifications proposées par le projet de loi**

Par coordination, le projet de loi supprime la référence à l'insertion de l'enseignement de la langue corse dans l'horaire normal des écoles, puisque celle-ci devrait dorénavant être inscrite dans la loi ; il modifie, en conséquence, l'objet de la convention conclue entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse. Celle-ci portera sur *« les mesures d'accompagnement nécessaires et notamment celles relatives à la formation initiale et à la formation continue des enseignants. »*

- **La position de l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté ce paragraphe (II) sans modification.

- **La position de votre commission spéciale**

Votre commission spéciale vous propose d'adopter ce paragraphe (II) sans modification.

III. L'ORGANISATION DU CONCOURS DU CAPES DE LANGUE CORSE

Votre commission spéciale vous propose de compléter l'article 7 par un **paragraphe III additionnel** relatif à l'organisation du certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (**CAPES**) **de langue corse**.

Pour l'organisation des concours du CAPES sont actuellement prévues, aux termes de l'arrêté du 30 avril 1991, un certain nombre de sections correspondant à diverses disciplines.

L'une de ces sections est consacrée aux concours de **langues régionales** : basque, breton, catalan, créole, occitan, langue d'oc. **Ces concours sont dits bivalents**, en ce qu'ils comportent, à côté des épreuves de langues régionales, des épreuves correspondant à l'option choisie par le candidat parmi les disciplines suivantes : français, langues étrangères (en particulier, langues voisines de la langue régionale), histoire-géographie, voire mathématiques (dans le cas du breton).

Le CAPES de Corse fait l'objet d'une section à part, et ne comporte que des épreuves de langue corse.

Votre commission spéciale, qui souhaite que le développement de l'enseignement de la langue corse s'effectue **dans un esprit d'ouverture sur le monde, sans compromis avec les tentations toujours possibles d'un repli sur soi identitaire**, vous propose de mettre fin à la situation exceptionnelle de ce CAPES monovalent pour **inciter les candidats à s'ouvrir à une discipline complémentaire.**

On peut certes s'interroger sur le point de savoir si l'organisation des concours de recrutement de l'Éducation nationale relève du domaine de la loi, d'ailleurs tout autant que la désignation des matières enseignées dans le cadre de l'horaire normal des écoles.

Mais, de la même façon que le Gouvernement a jugé bon, eu égard à sa portée symbolique, d'inscrire dans la loi l'insertion de l'enseignement du corse dans les horaires scolaires, votre commission spéciale vous propose, par cette disposition relative au CAPES de Corse, d'indiquer plus généralement l'esprit dans lequel doivent se développer l'ensemble des études de langue et culture corses.

Elle vous propose en conséquence d'adopter un **amendement** ainsi rédigé : « *Le CAPES de Corse est réintégré dans la section des langues régionales ; il comporte en conséquence, à côté des épreuves de langue corse, des épreuves écrites et orales dans une autre discipline, choisie par le candidat parmi différentes options, selon des modalités comparables à celles qui prévalent dans les autres CAPES de langues régionales.* »

Cette réforme permettra aux titulaires du CAPES de Corse, comme c'est déjà le cas pour les titulaires des autres CAPES de langues régionales, de pouvoir enseigner une seconde discipline.

Cette amélioration de leur polyvalence ne pourra que faciliter le déroulement ultérieur de leur carrière, en évitant de les enfermer dans une voie étroite.

Sous-section 2
De la culture et de la communication

Article 8

(art. L. 4424-16 du code général des collectivités territoriales)
Coopération décentralisée en matière culturelle

- **Commentaire du projet de loi**

Cet article procède à deux modifications au sein du deuxième alinéa de l'article L. 4424-16 du code général des collectivités territoriales qui devient l'article L. 4424-6 :

- la possibilité, pour la collectivité territoriale de Corse, de favoriser des initiatives et de promouvoir des actions « *dans le domaine de la création et de la communication* » est élargie au « *domaine de la culture et de la communication* » ;

- la mention de la « *Communauté européenne* » est remplacée par la terminologie désormais en vigueur d' « *Union européenne* ».

- **Position de l'Assemblée**

L'Assemblée nationale a adopté, outre un **amendement** rédactionnel portant sur l'architecture de la sous-section 2, un **amendement** de la commission, précisant que les actions culturelles internationales de la collectivité territoriale de Corse se déroulent « *dans le cadre de la coopération décentralisée* ».

La coopération décentralisée est encadrée par les dispositions du chapitre II du titre unique du Livre I du code général des collectivités territoriales (articles L. 1112-1 à L. 1112-7) qui autorise les collectivités territoriales et leurs groupements à conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.

- **Position de la commission spéciale**

Votre commission spéciale vous propose d'adopter cet article **sans modification**.

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

Cet article comporte deux paragraphes :

- le premier **(I)** modifie **l'article L. 4424-17 du code général des collectivités territoriales**, qui devient l'article L. 4424-7 ; ce nouvel article se subdivise lui-même en trois paragraphes qui traitent respectivement : de la compétence générale de la collectivité territoriale de Corse et de l'Etat en matière culturelle (I) ; des transferts de compétences particulières (II) et des transferts de propriété des monuments historiques et des sites archéologiques opérés au profit de la collectivité territoriale de Corse ;

- le second **(II)** modifie le troisième alinéa de **l'article L. 144-6 du code de l'urbanisme** et porte sur le mode de désignation des membres du conseil des sites de Corse.

I. COMPÉTENCES GÉNÉRALES EN MATIÈRE CULTURELLE (nouvel article L. 4424-7 I du code général des collectivités territoriales)

Le droit en vigueur

Les compétences de la collectivité territoriale de Corse en matière culturelle sont actuellement définies par l'article 56 du statut de 1991, codifié à l'article L. 4424-17 du code général des collectivités territoriales.

Le premier alinéa de cet article dispose que « *la collectivité territoriale de Corse définit les actions qu'elle entend mener en matière culturelle, au vu notamment des propositions qui lui sont adressées par les communes et les départements* ».

Les modifications proposées par le projet de loi initial

Le dispositif proposé par le paragraphe I du nouvel article L. 4424-7 se différencie du dispositif actuel sur trois points : il érige la collectivité territoriale de Corse comme acteur de référence en matière de conduite de la politique culturelle en Corse, tout en confirmant simultanément les fondements juridiques de l'intervention de l'Etat, et modifie la nature des relations que la collectivité territoriale de Corse entretient, en matière culturelle, avec les autres collectivités locales.

1. La collectivité territoriale de Corse comme acteur de référence en matière de conduite de la politique culturelle en Corse

Le projet de loi affiche clairement l'intention de procéder au renforcement des prérogatives de la collectivité territoriale de Corse de façon à en faire l'acteur de référence en matière de conduite de la politique culturelle.

Il dispose que *« la collectivité territoriale de Corse définit et met en œuvre la politique culturelle en Corse, en concertation avec les départements et les communes, et après consultation du conseil économique et social de Corse »*.

Votre rapporteur tient à souligner que l'expression *« définit et met en œuvre la politique culturelle en Corse »* va bien au-delà des formules utilisées dans les textes de décentralisation relatifs aux compétences des collectivités territoriales, et confèrera bien à celle-ci une compétence de premier rang.

Ces compétences sont en effet généralement définies comme le pouvoir reconnu à leurs assemblées élues de régler, par leurs délibérations, les affaires de la collectivité, ou de promouvoir leur développement, ou encore de définir les actions qu'elles entendent mener dans un certain nombre de domaines limitativement énumérés (voir par exemple les articles L. 3211-1, L. 4221-1, L. 4433-1 et L. 4433-27 du code général des collectivités territoriales).

2. La procédure d'élaboration de « la politique culturelle en Corse »

Le projet de loi précise que cette politique culturelle est élaborée **en concertation avec les départements et les communes**, alors que, dans le statut actuel, la collectivité territoriale de Corse définit ses actions culturelles *« au vu, notamment des propositions qui lui sont adressées par les communes et les départements »*.

Cette nouvelle formulation tend à associer plus étroitement les autres collectivités locales à l'élaboration de la politique conduite par la collectivité territoriale de Corse, de façon à renforcer son unité.

Il pose également le principe d'une **consultation préalable du conseil économique social et culturel** de Corse, rendant celle-ci obligatoire, alors que l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales ne lui confère, en matière culturelle, qu'un caractère facultatif.

3. Le maintien d'une compétence générale mais résiduelle de l'Etat

Malgré la portée des prérogatives reconnues à la collectivité territoriale de Corse, l'action culturelle reste un domaine de **compétences partagées**.

Le projet de loi confirme en effet **le maintien d'une compétence de l'Etat en matière culturelle**. Il s'agit d'une **compétence générale**, qui n'est pas définie en relation avec des domaines particuliers, mais par son niveau de référence : « **les actions relevant de la politique nationale** » ;

La réponse écrite adressée par le Gouvernement à votre rapporteur précise que la politique nationale est celle qui est « *définie à l'échelon ministériel* » et qui « *décline la politique générale de l'Etat* ». Elle précise que, en dehors de textes normatifs peu nombreux, celle-ci s'exprime à travers le décret de compétences du ministère, la Directive nationale d'orientation annuelle signée par le ministre, et enfin les moyens financiers inscrits au projet de loi de finances.

Ces différents textes donnent une définition très large et générale du champ d'intervention de la politique culturelle nationale. L'article premier du décret du 10 mai 1982 modifié relatif à l'organisation du ministère de la culture en fournit l'illustration. Il dispose en effet que celui-ci a pour mission « *de permettre à tous les Français de cultiver leur capacité d'inventer et de créer, d'exprimer librement leurs talents et de recevoir la formation artistique de leur choix ; de préserver le patrimoine culturel national, régional ou des divers groupes sociaux pour le profit commun de la collectivité tout entière ; de favoriser la création des œuvres de l'art et de l'esprit et de leur donner la plus vaste audience ; de contribuer au rayonnement de la culture et de l'art français dans le libre dialogue des cultures du monde.* ».

Saisie de l'avant projet de loi en décembre 2000, l'Assemblée de Corse avait critiqué la distinction établie entre la politique conduite par la collectivité territoriale de Corse et cette politique nationale dont l'Etat conserverait la mise en œuvre, estimant qu'elle était « *de nature à maintenir une dualité de services confuse et préjudiciable* ».

Il reviendra au Gouvernement de veiller à ce que l'application qui sera faite de ce dispositif reste conforme à son esprit et qu'elle sache éviter le maintien de chevauchements de compétences préjudiciables.

4. Le rôle central de la convention passée entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse

Compte tenu du caractère général de leurs compétences en matière culturelle, la convention passée entre l'Etat et la collectivité territoriale de

Corse pour définir l'articulation de leurs actions revêtra un caractère essentiel.

Le recours à une convention est conforme aux orientations actuelles de la politique culturelle, formulées notamment dans le schéma de services collectifs culturels qui préconisent un développement de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales.

On relèvera cependant que le projet de loi ne fournit aucune indication :

- ni sur les personnes autorisées à négocier cette convention (Conseil exécutif ou Assemblée de Corse d'un côté ; échelon ministériel ou préfectoral de l'autre) ;

- ni sur la durée ou la périodicité de la convention.

5. Les relations entre la collectivité territoriale de Corse et les autres collectivités locales

Le deuxième alinéa du paragraphe I confie à la collectivité territoriale de Corse un « *rôle de liaison, de conseil et d'assistance aux collectivités locales en matière culturelle* ».

Dans la présentation qu'il en donne, **l'exposé des motifs** précise que ce dispositif permettra à la collectivité territoriale de Corse de « *coordonner les actions des autres collectivités territoriales* ».

Si telle devait être la portée du deuxième alinéa du I, celui-ci serait certainement contraire au principe de la libre administration des collectivités territoriales dont l'une des traductions est rappelée à **l'article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales et à la prohibition de toute forme de tutelle** de l'une sur une autre.

La lecture littérale du dispositif du projet de loi évoque cependant un mode de relations plus lâche et de ce fait moins susceptible d'encourir la censure du Conseil constitutionnel. Le texte ne précise pas si cette mission de conseil et d'assistance reconnue à la collectivité territoriale de Corse a vocation à se substituer à celle qu'exercent traditionnellement les services de l'Etat, ou si les collectivités locales pourront, à leur guise, s'adresser à l'un ou l'autre de ces interlocuteurs.

La position de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté, sur le nouvel article L. 4424.7-I, un amendement déposé par le Gouvernement.

Cet **amendement** a deux objets :

- il complète la description des **compétences de l'Etat** en matière culturelle, en précisant qu'outre les actions relevant de la politique nationale, il « **assure les missions de contrôle scientifique et technique** » ; il répond à un amendement de la commission des lois, également adopté par l'Assemblée nationale, qui avait supprimé le dernier alinéa du paragraphe du même article, de portée voisine, puisqu'il disposait que « **dans toutes les actions qu'elle conduit en matière culturelle, la collectivité territoriale de Corse reste soumise au contrôle scientifique et technique de l'Etat** » ; ce changement de position dans le texte ne devrait pas avoir de conséquence sensible, d'autant que, par delà ce rappel de principe, l'exercice de ces missions de contrôle est généralement déjà organisé par des dispositions législatives ou réglementaires, valables, en l'état actuel des choses sur l'ensemble du territoire ;

- il ajoute au premier alinéa du I une phrase précisant que, **dans la convention qu'il passe avec la collectivité territoriale de Corse, l'Etat peut charger cette dernière de la mise en œuvre de certaines actions qui relèvent de la politique nationale** ; cette possibilité pourrait ouvrir la voie à un allègement des services déconcentrés du ministère de la culture en Corse ; il convient cependant de rappeler que cette convention ne saurait avoir pour effet de transférer à la collectivité territoriale de Corse des compétences qui sont expressément attribuées par la loi à l'Etat ou à ses représentants.

La position de votre commission spéciale

Votre commission spéciale vous propose un **amendement** destiné à rendre facultative la passation d'une convention entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse, de façon à éviter toute situation de blocage du dispositif, dans l'hypothèse où les deux parties ne parviendraient pas à finaliser rapidement leur accord.

II. TRANSFERTS DE COMPÉTENCES SPÉCIFIQUES AU PROFIT DE LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE (nouvel article L. 4424-7-II du code général des collectivités territoriales)

Le droit en vigueur

Le deuxième alinéa de l'article L. 4424-17 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 56 du statut de 1991 reconnaît déjà à la collectivité territoriale de Corse un certain nombre de compétences spécifiques, en matière :

- de diffusion artistique et culturelle ;
- de sensibilisation et d'enseignement artistique ;

- de travaux de conservation des monuments historiques n'appartenant pas à l'Etat, sous réserve des dispositions de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques.

Les modifications proposées par le projet de loi

Le projet de loi conforte les transferts de compétences déjà opérés, et en complète la liste.

1. Compétence en matière de patrimoine protégé

Le projet de loi confirme les compétences déjà reconnues à la collectivité territoriale de Corse en matière de travaux de conservation sur les monuments historiques ; ceux-ci pourront également porter sur leur mise en valeur. La collectivité territoriale de Corse peut également conduire des études, et proposer à l'Etat des mesures de protection des monuments historiques. Cette dernière disposition ne fait au demeurant que donner une consécration législative à une faculté qui est déjà ouverte à la collectivité territoriale de Corse comme à toute collectivité locale, aux associations ou aux propriétaires (circulaire du 24 janvier 1985 portant application des décrets n° 84-1006 et n° 84-1007 du 15 novembre 1984).

2. Compétence en matière archéologique

Cette compétence est, en revanche, nouvelle. Comme pour le patrimoine protégé, elle porte à la fois sur la conservation et la mise en valeur des sites archéologiques. Si l'élaboration de la carte archéologique reste de la compétence de l'Etat, conformément à l'article 3 de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001, la collectivité territoriale de Corse pourra cependant y être associée de façon souple, en fournissant les éléments nécessaires à son établissement. Elle sera en outre consultée sur le programme des fouilles sur son territoire exécutées par l'Etat, dans le cadre du titre II de la loi du 27 septembre 1941.

3. Autres transferts de compétences

Le projet de loi autorise en outre la collectivité à définir les actions qu'elle entend mener en matière d'inventaire du patrimoine, de recherches ethnologiques, de muséographie, d'aide au livre et à la lecture publique, de soutien à la création, de diffusion artistique et de sensibilisation à l'enseignement artistique. Cette liste reprend assez fidèlement les demandes formulées par l'Assemblée de Corse, dans son avis de décembre 2000.

Ces compétences se rattachent à des compétences déjà en partie reconnues à la collectivité territoriale de Corse soit par des textes généraux, soit par le statut de 1991 :

- **l'inventaire du patrimoine** est, d'une façon générale, de plus en plus souvent réalisé par l'Etat en partenariat avec les collectivités territoriales concernées, et en particulier les départements, et les premiers protocoles de décentralisation qui ont été conclus explorent les moyens d'approfondir cette collaboration ; en Corse, un partenariat se développe sur la base de la charte culturelle de 1997 ;

- les collectivités locales disposent déjà en vertu de l'article 1423-1 du code général des collectivités territoriales d'une grande autonomie dans l'organisation et le financement de leurs **musées**, même si leur activité reste soumise au contrôle technique de l'Etat ;

- le statut de 1991 reconnaît déjà à la collectivité territoriale de Corse le pouvoir de mener des actions en matière de **diffusion artistique et culturelle** ;

- les compétences attribuées à la collectivité territoriale de Corse en matière de **diffusion artistique et culturelle** sont étendues au **soutien à la création** et à la sensibilisation à l'enseignement artistique ;

- les compétences de la collectivité territoriale de Corse en matière de **d'aide au livre et à la lecture publique** devront respecter les compétences départementales et communales (celles-ci résultent, notamment des articles L. 1422-1 à 9 du code général des collectivités territoriales) ;

- des compétences lui sont également attribuées en matière de **muséographie** et de **recherches ethnologiques**.

4. Le maintien du contrôle scientifique et technique de l'Etat

Dans le projet de loi initial, un dernier alinéa précisait que, « *dans toutes les actions qu'elle conduit en matière culturelle, la collectivité territoriale de Corse reste soumise au contrôle scientifique et technique de l'Etat* ».

La position de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements à l'article L. 4424-7-II :

- le premier insère un alinéa additionnel après le deuxième alinéa destiné à associer la collectivité territoriale de Corse aux procédures de classement des monuments historiques en lui conférant la **co-présidence de la commission du patrimoine et des sites** créée par l'article 1^{er} de la loi

n° 97-179 du 28 février 1997 ; cet amendement semble méconnaître que l'article L. 144-6 du code de l'urbanisme substitue, en Corse, à cette commission un **conseil des sites de Corse** qui exerce, notamment, ses attributions ;

- le second procède à la suppression du dernier alinéa du paragraphe II relatif au **contrôle scientifique et technique de l'Etat** sur les actions conduites par la collectivité territoriale de Corse. On notera que cette disposition conservatoire a été réintroduite sous une forme à peine différente, par un amendement d'origine gouvernementale, dans le paragraphe I de ce même article L. 4424-7.

La position de votre commission spéciale

Votre commission spéciale vous soumet, outre deux amendements rédactionnels, un **amendement** de cohérence supprimant le troisième alinéa de l'article L. 4424-7-II relatif à la co-présidence de la commission du patrimoine et des sites, puisque cet organisme n'existe pas en Corse.

III. LE TRANSFERT DE PROPRIÉTÉ DES MONUMENTS HISTORIQUES ET DES SITES ARCHÉOLOGIQUES (nouvel article L. 4424-7-III du code général des collectivités territoriales)

Les modifications proposées par le projet de loi

Le projet de loi transfère la propriété des monuments historiques et des sites archéologiques appartenant à l'Etat situés en Corse. Ce transfert porte également sur les objets mobiliers qu'ils renferment ou qui en sont issus. En sont cependant exclus les bâtiments occupés par les services de l'Etat ou par les organismes placés sous sa tutelle.

Il reviendra à un décret en Conseil d'Etat de fixer la liste des bâtiments et sites qui seront transférés.

Parmi les monuments et sites susceptibles de faire l'objet de ce transfert figurent la cathédrale d'Ajaccio, la chapelle impériale et les sites archéologiques d'Aleria, Cucuruzzo et l'Araguina-Sennola.

Il est à noter que le transfert à la collectivité territoriale de Corse de la propriété de la cathédrale d'Ajaccio constituera une première entorse à un principe vénérable, puisqu'il trouve son origine dans un avis du Conseil d'Etat du 2 Pluviôse An XIII, selon lequel les cathédrales sont propriété de l'Etat, et les églises, celle des communes.

Ce transfert de propriété ne devrait pas se traduire, en l'état actuel du droit, par un affaiblissement de la protection des **monuments classés**, dans la

mesure où comme en dispose l'article 8 de la loi de 1913, «les effets de classement suivent l'immeuble classé en quelque main qu'il soit». Le déclassement d'un immeuble est prononcé selon des procédures identiques quel qu'en soit le propriétaire (article 13).

En outre, le ministre de la culture conserve, en vertu de l'article 9 de la loi de 1913 précitée, la faculté de faire exécuter par les soins de son administration et aux frais de l'Etat, avec le concours éventuel des intéressés, les travaux de réparation ou d'entretien qui sont jugés indispensables à la conservation des monuments n'appartenant pas à l'Etat. Lorsque la conservation d'un immeuble classé est gravement compromise par l'inexécution de travaux de réparation ou d'entretien, le ministre de la culture peut en outre, sur le fondement de l'article 9-1 de ladite loi, mettre en demeure le propriétaire de procéder auxdits travaux.

Quant aux **monuments inscrits**, ils ne peuvent faire l'objet d'aucune modification sans que ces travaux ait été notifiés, quatre mois auparavant au préfet de région permettant, le cas échéant, au ministre de la culture d'engager une procédure de classement.

Position de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté ce paragraphe (III) sans modification.

Position de votre commission spéciale

Votre commission spéciale vous propose d'adopter un **amendement** substituant au mot bâtiment, trop restrictif, le mot immeuble qui englobe le bâti et les terrains qui l'entourent.

IV. NOMINATION DES MEMBRES DU CONSEIL DES SITES DE CORSE (article L. 144-6 du code de l'urbanisme)

L'article 9 du projet de loi comporte un deuxième paragraphe (II) qui a pour objet de modifier le troisième alinéa de l'article L. 144-6 du Code de l'urbanisme relatif à la **composition du conseil des sites de Corse**.

- **Droit en vigueur**

Cet alinéa précise que le conseil des sites de Corse doit comporter des représentants de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse, et que sa composition est fixée par décret après avis de l'Assemblée de Corse et des conseils généraux des départements de Corse.

- **Les modifications proposées par le projet de loi**

Le projet de loi renvoie à un décret en conseil d'Etat le soin de fixer la composition du conseil des sites et opère un **partage du pouvoir de nomination** de ses membres. Il précise que la moitié d'entre eux seront nommés **par le représentant de l'Etat**, et l'autre moitié **par le président du conseil exécutif**.

Ce partage du pouvoir de nomination au profit du seul président du conseil exécutif, se substitue aux garanties offertes par le précédent statut à l'ensemble des collectivités locales corses :

- le décret fixant la composition du conseil était pris après consultation de la collectivité territoriale de Corse et des départements ;

- il devait garantir la présence, au sein de ce conseil, de représentants de la collectivité territoriale de Corse et des départements ;

- **Position de l'Assemblée nationale**

L'Assemblée nationale a adopté ce paragraphe sans modification.

Toutefois, à l'occasion de la discussion du précédent paragraphe, elle avait adopté un amendement proposant de confier à la collectivité territoriale de Corse la co-présidence de la commission du patrimoine et des sites, qui n'existe pas en Corse.

Souhaitait-elle par delà cette erreur matérielle, confier à la collectivité territoriale de Corse la co-présidence du conseil des sites, dont les attributions englobent celles qui sont exercées, sur le continent, par cette commission et par deux autres organismes ?

- **Position de votre commission spéciale**

Le **conseil des sites de Corse**, créé par l'article 59 du statut de 1991, et inséré à l'article L. 144-6 de l'urbanisme est composé de **28 membres** dont 8 représentants de l'Etat, 8 représentants des diverses collectivités locales, 8 personnalités qualifiées, et 4 représentants d'associations. Il a vocation à **cumuler les attributions** qui, sur le reste du territoire, sont réparties entre **trois organismes distincts** :

- 1. La commission (régionale) du patrimoine et des sites (CRPS)**

Prévue à l'article premier de la loi n° 97-179 du 28 février 1997, celle-ci exerce les compétences autrefois dévolues à deux organismes distincts : la commission régionale du patrimoine historique, archéologique et ethnologique (COREPHAE) et le collège régional du patrimoine et des sites.

Sa composition, ses attributions et son mode de fonctionnement ont été précisées par le décret n° 99-78 du 5 février 1999. Placée auprès du préfet de région, elle peut émettre des avis et proposer des orientations sur toutes les questions intéressant le patrimoine. Par delà cette compétence générale, elle est plus particulièrement chargée d'émettre des avis sur :

- les propositions de classement et d'inscription des monuments historiques ;
- les projets de créations de zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) ;
- les demandes d'autorisation de travaux dans le champ de visibilité des édifices protégés au titre de la loi de 1913, dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, et dans les secteurs sauvegardés ;

La commission comprend 30 membres qui conformément aux principes posés par la loi de 1997 sont :

- des représentants de l'Etat ;
- des personnalités titulaires d'un mandat électif national ou local, nommées par le représentant de l'Etat, parmi lesquels figure au moins un élu d'une commune dotée d'un secteur sauvegardé ou en ZPPAUP ;
- des personnalités qualifiées et des représentants d'associations oeuvrant en matière de protection du patrimoine.

2. La commission spécialisée des unités touristiques nouvelles

Prévue par l'article 7 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, elle constitue une commission spécialisée, désignée en son sein par le comité de massif, et n'exerce donc ses attributions qu'en zone de montagne. Composée d'une quinzaine de membres au maximum, elle comprend, outre le représentant de l'Etat dans la région, une majorité de représentants des régions, des départements, des communes ou de leurs groupements.

3. La commission départementale des sites

Prévue par les articles L. 146-4, L. 146-6 et L. 146-7 du code de l'urbanisme, elle est chargée d'émettre un avis notamment en matière de protection des sites et paysages, de création de réserves naturelles, d'élevage d'animaux non domestiques, et d'installations d'enseignes de publicité lumineuses.

Ses attributions et sa composition ont été précisées par un décret n° 98-865 du 23 septembre 1998. Celui-ci prévoit que la commission présidée

par le représentant de l'Etat dans le département est composée de quatre formations selon le sujet dont elle est saisie :

- une formation dite des « sites et paysages » composée de 6 représentants de l'Etat, de 6 représentants des collectivités territoriales (3 conseillers généraux désignés par le conseil général, et 3 maires désignés par l'association départementale des maires) et 6 personnalités qualifiées ;

- trois formations dites respectivement « de la protection de la nature », « de la faune sauvage captive » et « de la publicité » qui reçoivent chacune l'apport additionnel de cinq personnalités qualifiées.

Les attributions de la commission ont été récemment étoffées par deux dispositions de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain :

- son accord permet aux communes non dotées d'un plan local d'urbanisme d'obtenir, sous certaines conditions une dérogation à l'interdiction de construire à proximité de l'axe des autoroutes et des routes à grande circulation posée à l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme ;

- son accord permet, en zone de montagne, de prévoir à titre exceptionnel, des zones d'urbanisation future de taille ou de capacités d'accueil limitées (article L. 145-3 du code précité).

Votre commission spéciale tire un certain nombre **d'observations** de cette présentation :

a) Tout d'abord les attributions du conseil des sites de Corse sont très variées puisqu'elles correspondent à celles qui sont exercées par trois organismes distincts. **Ses effectifs assez restreints** (fixés à 28 membres par le décret n° 93-556 du 26 mars 1993) **ne lui permettent semble-t-il pas, d'exercer pleinement ses compétences**, et en particulier celles qui sont attribuées sur le continent à la commission régionale du patrimoine et des sites. Aussi conviendrait-il de prévoir, sans remettre en question le principe de son unité, que le conseil des sites de Corse est composé de **plusieurs sections, ou formations** dont la composition serait modulée en fonction de leurs secteurs d'intervention ; tel est un des deux objets de l'**amendement** que vous propose votre commission spéciale.

b) **Le partage du pouvoir de nominations entre le préfet et le président du conseil exécutif** constitue une proposition novatrice qui s'écarte des pratiques en usage, et soulève un problème de fond, particulièrement si, comme l'a semble-t-il envisagé l'Assemblée nationale, elle se doublait de l'instauration d'une co-présidence au profit de la collectivité territoriale de Corse.

On relèvera en effet que les différents organismes susmentionnés, ainsi que le conseil des sites de Corse, dans sa composition actuelle, comportent des représentants des différentes collectivités territoriales, élus respectivement par leur organe délibérant, ou pour les élus municipaux désignés par l'assemblée départementale des maires. **Le projet de loi propose de substituer à ces modes de désignation respectueux de l'autonomie de chacun des échelons de décentralisation, une concentration du pouvoir de nomination entre les mains du seul président de l'exécutif de la collectivité territoriale de Corse.**

Celle-ci soulève de nombreux problèmes. Doit-on déduire de cette disposition qu'il reviendra **au président du conseil exécutif de nommer les représentants des autres collectivités territoriales** ? Mais ce pouvoir, s'il se borne pas formellement à prendre acte d'une désignation déjà opérée, ne pourrait-il être assimilé à une **forme de tutelle exercée par une collectivité sur une autre**, prohibée par le principe de libre administration des collectivités territoriales ?

Les **attributions du conseil des sites** portent en outre sur des matières qui intéressent directement les collectivités locales, et en particulier les communes. On citera pour mémoire l'avis qu'il est invité à rendre en appel en cas de désaccord entre le maire (ou l'autorité compétente pour mettre un permis de construire) et l'Architecte des bâtiments de France ; ou encore l'accord auquel est subordonné la dérogation à une construction sous l'axe d'une route à grande circulation.

La position prépondérante qui serait reconnue au président du conseil exécutif de Corse à travers son pouvoir de nomination, renforcée le cas échéant par l'attribution d'une co-présidence, ne pourrait-elle, là encore, apparaître comme une **forme de tutelle** prohibée par l'article L. 1111-3 du code général des collectivités territoriales.

Pour toutes ces raisons, l'**amendement** que vous propose votre commission spéciale aura également pour objet de garantir la présence, au sein du conseil des sites de Corse, de représentants des différentes collectivités locales de Corse, et de confier le pouvoir de nomination pour moitié au représentant de l'Etat et pour moitié à l'Assemblée de Corse, aux conseils généraux et aux assemblées départementales des maires.

Article 10

(art. L. 1511-6 du code général des collectivités territoriales)

Création d'infrastructures de communication

Cet article a pour objet d'insérer un article L. 1511-6-1 dans le code général des collectivités territoriales afin de dispenser la collectivité territoriale de Corse de deux des conditions imposées par l'article L. 1511-6 du même code aux collectivités territoriales qui souhaitent créer des

infrastructures de télécommunications. Il est aujourd'hui vidé de l'essentiel de sa substance depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 qui a modifié le dispositif de l'article L. 1511-6 précité.

- **Le droit en vigueur**

La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 a inséré, dans le code général des collectivités territoriales, un **article L. 1511-6** qui **autorise les collectivités territoriales à procéder elles-mêmes à l'installation de réseaux de télécommunication à haut débit**, nécessaires, notamment pour une utilisation performante d'internet.

Elle ne peuvent en revanche exploiter elles-mêmes ces infrastructures « passives » mais les mettent à la **disposition des opérateurs de télécommunications** moyennant un tarif de location.

Le Sénat, qui souhaitait donner un fondement juridique à une pratique déjà très répandue, avait pris l'initiative, à l'occasion de la discussion de cette loi, de proposer un dispositif équilibré, n'imposant pas de contraintes excessives. Mais l'Assemblée nationale n'avait pas suivi ses propositions et avait préféré adopter un dispositif particulièrement restrictif :

- les collectivités territoriales n'étaient en effet autorisées à créer ces infrastructures que « *dès lors que l'offre de services ou de réseaux de télécommunications à haut débit qu'ils demandent n'est pas fournie par les acteurs du marché à un prix abordable ou ne répond pas aux exigences techniques et de qualité qu'ils attendent* » (alinéa 1).

- elles ne pouvaient arrêter leur décision « *qu'à l'issue de la mise en œuvre d'une procédure de publicité permettant de constater la carence définie au premier alinéa, et d'évaluer les besoins des opérateurs susceptibles d'utiliser les infrastructures projetées* » (alinéa 4).

- enfin, et cette dernière disposition n'était pas la moins contraignante, **la durée d'amortissement** prise en compte pour évaluer le tarif de la location était limitée à huit ans (alinéa 5).

Devant les difficultés suscitées par cette réglementation, le Gouvernement a déposé, à l'occasion de la discussion à l'Assemblée nationale du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, un amendement proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 1511-6 qui s'inspire directement de celle adoptée par le Sénat en 1999, lors de l'examen du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Cette rédaction supprime en effet les obligations relatives à la carence des acteurs du marché, à son constat par une procédure de publicité, et à l'amortissement sur huit ans des infrastructures

réalisées par une collectivité locale. Elle apporte en revanche deux nouvelles précisions :

- les collectivités territoriales sont autorisées à déduire du coût de location facturée aux opérateurs les subventions publiques qui peuvent être consenties dans certaines zones géographiques ;

- les infrastructures créées par les collectivités locales peuvent être mises à la disposition non seulement des opérateurs, mais d'utilisateurs « finaux ».

Le Sénat a adopté ce dispositif sans modification.

- **Le dispositif proposé par le projet de loi**

Le projet de loi insère dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 1511-6-1 qui dispense la collectivité territoriale de Corse de deux des conditions posées par l'ancien article L. 1511-6 à la création, par une collectivité locale, d'infrastructures de télécommunication :

- l'existence d'une carence des acteurs du marché ;

- son constat par une procédure de publicité ;

Il n'envisageait pas, en revanche, d'allonger la durée d'amortissement prise en compte dans la fixation du tarif de location proposé aux opérateurs.

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

- **La position de votre commission spéciale**

Le dispositif de l'article L. 1511-6 du code précité auquel l'article 10 proposait de déroger en faveur de la collectivité territoriale de Corse n'est plus en vigueur depuis la promulgation de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 qui lui a substitué une nouvelle rédaction.

Votre commission spéciale vous propose un **amendement** substituant au dispositif du deuxième alinéa, devenu sans objet, un dispositif tirant parti de la nouvelle rédaction de l'article L. 1511-6 et précisant que la Corse fait partie des zones géographiques dans lesquelles les subventions publiques peuvent être déduites du montant des coûts pris en compte dans le calcul du tarif de location proposé aux opérateurs de télécommunications, de façon à le rendre plus attractif.

Sous-section 3
Du sport et de l'éducation populaire

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**

Cet article introduit dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 4424-8 constitué de deux paragraphes qui ont respectivement pour objet de conférer à la collectivité territoriale de Corse une compétence générale pour mener des actions en matière de promotion des activités physiques et sportives, d'éducation populaire et d'information de la jeunesse **(I)** et de lui confier la répartition des subventions de fonctionnement du Fonds national pour le développement des sports destinées aux groupements sportifs locaux **(II)**.

Le dispositif proposé

Le premier paragraphe **(I)** du nouvel article L. 4424-8 définit les compétences respectives de la collectivité territoriale de Corse et de l'Etat en matière de promotion des activités physiques et sportives, d'éducation populaire et d'information de la jeunesse, selon des modalités comparables à celles que retient, à l'article 9, le premier paragraphe du nouvel article L. 4424-7 en matière de culture :

- il reconnaît une compétence générale à la collectivité territoriale de Corse pour « conduire des actions » en ce domaine ;

- en précisant que « l'Etat mène les actions relevant de la politique nationale », il laisse à ce dernier une possibilité d'intervention très générale ;

- enfin, il prévoit la possibilité pour l'Etat et la collectivité territoriale de Corse de passer une convention pour assurer « *en tant que de besoin* » la coordination de ces différentes actions : contrairement à la convention prévue en matière culturelle, cette convention reste donc facultative.

Le second paragraphe **(II)** transfère à la collectivité territoriale de Corse la compétence pour répartir les subventions de fonctionnement provenant de la part régionale du Fonds national pour le développement du sport (FNDS).

Créé par la loi de finances pour 1979, ce fonds est alimenté principalement par un prélèvement sur la Française des jeux, et par une contribution sur le produit de la vente des droits de diffusion télévisuelle des manifestations sportives.

Géré par le ministère de la jeunesse et des sports en concertation avec le mouvement sportif, il délivre des subventions qui correspondent à quatre types d'interventions : les subventions de fonctionnement de la « part nationale » sont destinées aux fédérations sportives ; les subventions de fonctionnement de la « part régionale » sont destinées aux clubs sportifs et aux structures déconcentrées des fédérations ; d'autres subventions sont destinées à la réalisation d'équipements sportifs et à des dépenses diverses en faveur du développement du sport.

Le Conseil du FNDS procède à la répartition globale des crédits de la part régionale, et élabore une note d'orientation destinée aux organes déconcentrés chargés de la gestion de ces crédits

En 2000, le montant des subventions de la part régionale s'est élevé à 343 millions de francs, dont 3,57 millions de francs ont été affectés à la Corse, répartis entre la collectivité territoriale de Corse (1,77 million de francs), et les deux départements (0,99 million chacun).

La procédure d'attribution de ces crédits au plan local est régie par les dispositions du décret n° 87-65 du 4 février 1987. Elle fait intervenir une **commission régionale du FNDS** présidée par le préfet de région et constituée sur une base **paritaire** comprenant :

- du côté de l'administration, les préfets des départements et le directeur régional de la jeunesse et des sports ;

- du côté du mouvement sportif, le président du comité régional olympique et sportif et des représentants des disciplines sportives dont la moitié au moins est issue des disciplines olympiques.

Cette commission est consultée sur les deux étapes de la procédure :

- 1) elle donne son avis au représentant de l'Etat dans la région sur les principes de la répartition des crédits de la part régionale et de la part départementale ;

- 2) elle donne ensuite son avis :

- au représentant de l'Etat dans la région sur la répartition des aides accordées aux organismes et actions d'intérêt régional ;

- au représentant de l'Etat dans le département sur la répartition des aides accordées aux organismes et actions d'intérêt local.

Ces dépenses sont ensuite engagées et ordonnancées par le représentant de l'Etat dans la région et le représentant de l'Etat dans le département.

Le projet de loi modifie la procédure locale de répartition de ces crédits :

- il désigne la collectivité territoriale de Corse comme « attributaire » des subventions de fonctionnement destinées aux groupements sportifs locaux ;

- il prévoit une procédure qui laisse de côté le mouvement sportif, puisqu'elle prévoit que ces subventions sont affectées « par délibération de l'Assemblée de Corse sur proposition du conseil exécutif et après consultation du représentant de l'Etat ».

La position de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté deux amendements :

- elle a complété le **I** par un **amendement** d'origine gouvernementale précisant que, dans la convention qu'il passe avec la collectivité territoriale de Corse pour assurer la coordination de leurs actions respectives, l'Etat pouvait aussi charger cette dernière de la mise en œuvre de certaines de ces actions ; cet amendement constitue le pendant d'un amendement identique concernant la convention que l'Etat et la collectivité territoriale de Corse passent en matière d'action culturelle ;

- elle a complété le **II** par un **amendement** de la commission des lois réintroduisant une consultation des représentants du monde sportif dans la nouvelle procédure d'attribution des subventions du FNDS. A cet effet, cet amendement crée une « commission territoriale pour le développement du sport en Corse », dont la composition est fixée par délibération de l'Assemblée de Corse, et qui comprend, pour moitié, des représentants du mouvement sportif et notamment du comité régional olympique et sportif (CROS) ; ce dernier membre de phrase indiquant que, contrairement à la pratique actuelle, le CROS perdrait en Corse son monopole de représentation du monde sportif.

La position de votre commission spéciale

Votre commission spéciale vous propose un premier **amendement** confortant le caractère facultatif de la convention passée entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse pour coordonner leur action.

Votre commission spéciale rappelle en outre que le **Comité national olympique et sportif français**, dont les statuts sont approuvés par décret en Conseil d'Etat, est, en vertu de l'article 19 de la loi de 1984 l'organisme habilité à représenter les associations sportives, les sociétés sportives que ces dernières auraient constituées, ainsi que les fédérations sportives et leurs licenciés. A ce titre, il est l'interlocuteur légal des pouvoirs publics à l'échelle nationale. **Ses structures déconcentrées, comités régionaux olympiques et**

sportifs et comités départementaux olympiques et sportifs sont les interlocuteurs privilégiés des collectivités territoriales à l'échelle locale.

Votre commission spéciale vous proposera donc d'adopter un **amendement** excluant que le mouvement sportif puisse, en Corse, être représenté par des groupements extérieurs au comité régional olympique et sportif.

SECTION 2

De l'aménagement et du développement

Consacrée à l'aménagement du territoire de la Corse et aux conditions de son développement durable, la deuxième section du chapitre II du projet de loi insère une section 2 au chapitre IV du titre II du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales (CGCT). Elle est composée de cinq articles, respectivement regroupés en trois sous-sections relatives :

- au **plan d'aménagement et de développement durable** de la Corse (articles 12 et 13),
- aux **transports** et aux **infrastructures** (articles 14 et 15),
- et au **logement** (article 16).

Votre commission spéciale vous propose d'insérer deux sous-sections avant la sous-section 1 de la section 2 du chapitre Ier du titre Ier du projet de loi.

Division additionnelle avant l'intitulé de la sous-section 1 de la section 2 du chapitre Ier du titre Ier

Délimitation du domaine public maritime

Votre commission spéciale vous propose d'insérer une division additionnelle avant l'intitulé de la sous-section 1 de la section 2 du chapitre Ier du titre Ier du projet de loi, intitulée « De la délimitation du domaine public maritime en Corse ». Celle-ci tend à individualiser, au sein du texte, les dispositions tendant à insérer des dispositions au code du domaine de l'Etat, par deux amendements tendant à insérer des articles additionnels dont l'économie vous est présentée ci-après.

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

Cet article additionnel tend à modifier l'intitulé du titre V de la première partie du livre IV du code du domaine de l'État, par coordination.

Votre commission spéciale vous propose de modifier l'intitulé du titre V du livre IV (*Dispositions diverses*) du code du domaine de l'État, actuellement intitulé *Dispositions particulières et finales*, afin de le consacrer aux *Dispositions applicables à la collectivité territoriale de Corse* et, par coordination, de déplacer l'actuel titre V, sous l'appellation de Titre VI.

L'introduction de cette division additionnelle permettrait d'insérer l'article additionnel ci après.

Votre commission spéciale vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel avant l'article 12
Délimitation du domaine public maritime en Corse

Cet article additionnel tend à fixer le principe d'une délimitation du domaine public maritime en Corse.

Au cours de sa mission dans l'île, votre commission spéciale a noté que sur de nombreuses parties du littoral de la Corse, le domaine public maritime n'était pas délimité. Cette situation pose des problèmes récurrents, à commencer par ceux que rencontrent les pouvoirs publics pour sanctionner l'occupation abusive de ce domaine.

En effet, le premier moyen invoqué par les personnes accusées d'occuper de façon illégale le domaine public maritime (DPM), est précisément l'absence de délimitation de celui-ci, et par conséquent la licéité de la contravention de grande voirie qui réprime leurs agissements.

L'adoption de cet amendement donnerait un signe tangible de la **détermination de l'Etat à clarifier une question sans cesse évoquée**, et qui, de l'avis unanime des spécialistes rencontrés par votre rapporteur, relève du défaut d'une volonté politique, et non d'une impossibilité technique.

Lorsque l'Etat veut délimiter le DPM, il y parvient. Il a ainsi été procédé à une telle délimitation dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique, en vertu de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996, relative à

l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

L'amendement qui vous est proposé s'inspire, en conséquence, des dispositions du dernier alinéa du II de l'article L. 89-1 du code du domaine de l'Etat, applicable aux deux départements d'outre mer précités. Il prévoit que le domaine public maritime de Corse sera délimité dans un délai d'un an à compter de publication de la loi.

Votre commission spéciale vous demande d'adopter cet article additionnel.

*Division additionnelle avant l'intitulé de la sous-section 1
de la section 2 du chapitre Ier du titre Ier*

Dispositions relatives au littoral

Votre commission spéciale vous propose de consacrer à diverses dispositions intéressant le littoral une sous-section additionnelle avant la sous-section 1 de la section 2 du chapitre Ier du titre Ier. Cette sous-section s'intitulerait : « Des dispositions applicables au littoral ».

Cette sous-section serait composée de cinq articles additionnels insérés par des amendements dont l'économie générale se présente comme suit :

Article additionnel avant l'article 12

**Interdiction de construire dans les espaces remarquables
où est survenu un incendie de forêt**

Cet article additionnel tend à éviter que des pyromanes ne mettent le feu à des zones naturelles afin de leur faire perdre ce statut pour les rendre constructibles.

Le juge administratif considère que dès lors qu'un espace naturel remarquable a brûlé, il perd ce caractère et devient urbanisable.

Votre commission spéciale estime souhaitable de donner un signal clair à l'attention de l'opinion publique en signifiant qu'elle entend que les droits des incendiaires ne puissent primer sur la loi, et la voie de fait sur la voie de droit. C'est pourquoi elle vous propose de déclarer inconstructibles, tant qu'ils n'auront pas retrouvé leur aspect antérieur à un incendie criminel ou dont l'origine reste inconnue, les espaces qui en auront été victimes.

Cette mesure serait applicable à tout le territoire national, puisque la question des incendies de forêt ne se pose pas seulement en Corse et que les évolutions dues au réchauffement climatique donnent à penser que leur fréquence ira croissant.

Afin de conserver une certaine souplesse à cette législation, une autorisation délivrée par décret en Conseil d'Etat permettrait, le cas échéant, de déroger à cette règle.

Votre commission spéciale vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel avant l'article 12
**Aide financière destinée au financement
des plan locaux d'urbanisme en Corse**

Cet article additionnel tend à attribuer une aide financière exceptionnelle aux petites communes de Corse qui ne sont pas dotées d'un tel document.

Actuellement, 292 communes de Corse de moins de 3.000 habitants ne disposent pas de plan local d'urbanisme (PLU). Parmi elles, 31 sont soumises à la fois aux dispositions de la loi « littoral » et à celles de la loi « montagne ». Neuf sont exclusivement soumises à la loi « littoral », et 252 soumises à la seule loi « montagne ».

L'élaboration d'un tel document apparaît indispensable à votre commission spéciale dans la plupart des communes concernées :

– pour gérer dans la transparence la délivrance des permis de construire ;

– pour que les autorisations d'utilisation du sol soient délivrées au nom de la commune et non plus au nom de l'Etat, conformément à l'esprit de la décentralisation.

Le coût d'un PLU est dirimant pour de petites communes puisqu'il faut compter y consacrer, eu égard à la complexité des études requises, en moyenne 500.000 francs sur trois, voire quatre années. Les très petites communes sont donc dans l'impossibilité d'élaborer des PLU du fait du coût de ces documents. C'est pourquoi il apparaît légitime que l'Etat, leur accorde, une aide spécifique, motivée :

– parce que les difficultés d'élaboration de ces documents relèvent, bien souvent de la complexité et de l'uniformité de la législation nationale qui méconnaît les spécificités locales ;

– parce que ce sujet revêt une importance cruciale pour l'avenir de la Corse qui passe par une mise en valeur de son territoire.

C'est pourquoi, il vous est proposé de prévoir le versement d'une dotation spécifique aux communes qui souhaitent élaborer un PLU.

Le coût de cette mesure, pour les 292 communes de moins de 3.000 habitants serait, pour un PLU estimé, en moyenne, à 500.000 francs, au total de 146 millions de francs sur quatre ans, soit 36,5 millions par an pendant quatre ans. On notera que ce montant est dérisoire, par comparaison avec le montant annuel du PEI (qui serait d'un milliard de francs chaque année sur douze à treize ans) !

Le texte prévoit également un mécanisme de reversement des sommes perçues si une commune ne réalisait pas de PLU bien qu'elle ait perçu les sommes en question.

Votre commission spéciale vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel avant l'article 12

Gage

Cet article additionnel tend à gager l'octroi d'une dotation exceptionnelle destinée au financement de l'élaboration des PLU en Corse.

Le financement du coût de la généralisation des PLU en Corse ne saurait s'effectuer au détriment des autres collectivités locales bénéficiaires de la dotation globale de fonctionnement, ni entraîner un accroissement du montant des dépenses publiques.

Aussi vous est-il proposé d'insérer un article additionnel avant l'article 12, afin de prévoir des modalités d'attribution d'une majoration de la DGF qui ne porte pas préjudice aux autres bénéficiaires de cette dotation, ainsi que le gage de ce surcroît de dépenses.

Votre commission spéciale vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel avant l'article 12

**Entrée en vigueur des dispositions
de l'article L.122-2 du code de l'urbanisme en Corse**

Cet article additionnel tend à 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.

L'article L. 122-2 du code de l'urbanisme qui résulte de l'article premier de la loi « SRU » interdit, à compter du premier janvier 2002, d'ouvrir à l'urbanisation les zones naturelles (ND) et les zones d'urbanisation future

(Na) déterminées dans les PLU de toutes les communes situées dans une bande de quinze kilomètres qui s'étend à compter :

- du rivage de la mer ;
- ou de la périphérie des agglomérations de plus de 15.000 habitants.

Cette disposition rendra sans effet les mesures prises par le projet de loi pour alléger le carcan que constitue parfois le droit de l'urbanisme en Corse. Elle revient, en effet, à interdire aux communes qui ont fait l'effort de se doter d'un PLU, toute possibilité de développement, au motif qu'elles ne seront pas parvenues, dans l'année qui a suivi l'entrée en vigueur de la loi « SRU », à réaliser un schéma de cohérence territoriale. A l'évidence, cette disposition, qui est compréhensible dans son esprit, puisqu'elle tend à favoriser une gestion intercommunale de l'espace, pose plusieurs problèmes aggravés dans le cas spécifique de la Corse :

– beaucoup de communes ne disposent pas de PLU, dès lors, il semble inéquitable de faire peser une obligation supplémentaire sur celles qui se sont dotées de cet instrument ;

– lorsqu'on connaît les difficultés qu'ont rencontrés les services déconcentrés de l'Equipement pour établir un *Atlas* des espaces remarquables de la Corse et le temps qui a été nécessaire à l'Etat pour définir sa propre doctrine -dont certains aspects s'avèrent, au demeurant, discutables-, on comprend aisément que plusieurs années seront nécessaires aux communes pour mener de front l'élaboration d'un PLU communal et celle d'un SCOT, à vocation intercommunale ;

– enfin à quoi sert de confier au plan d'aménagement et de développement durable de la Corse le soin de fixer les grandes orientations d'urbanisme, pour permettre leur « adaptation » aux réalités locales, dans l'esprit de la jurisprudence constitutionnelle, si au même moment, on renforce le « carcan législatif » dont se plaignent les habitants de l'île ?

C'est pourquoi il vous est proposé d'allonger de quatre ans la date d'entrée en vigueur des dispositions de l'article L. 122-2 du code de l'urbanisme en Corse.

Votre commission spéciale vous demande d'adopter cet article additionnel.

Article additionnel avant l'article 12
Réalisation d'aménagements légers

Cet article additionnel tend à autoriser la réalisation d'aménagement légers, sous réserve de l'adoption d'un plan d'aménagement du site dans des espaces « remarquables »

Les communes et les entités telles que le Conservatoire du littoral, qui gèrent au quotidien l'afflux des touristes dans des espaces « remarquables » se trouvent confrontés aux difficultés qui résultent de l'application du deuxième alinéa de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. Ce texte dispose que des aménagement légers peuvent être implantés dans des espaces remarquables, dès lors qu'ils « *sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur, notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public* ». Le décret pris pour l'application de ces dispositions prévoit, quant à lui, que constituent des aménagements « légers » :

– « *Les chemins piétonniers et les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public, lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux ;*

– « *Les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, de pêche et cultures marines ou lacustres, conchylicoles, pastorales et forestières ne créant pas de surface hors oeuvre brute [...] ainsi que des locaux d'une superficie maximale de 20 mètres carrés, liés et nécessaires à l'exercice de ces activités pour répondre aux prescriptions des règlements sanitaires nationaux ou communautaires, à condition que la localisation et l'aspect de ces aménagements et locaux ne dénaturent pas le caractère des lieux et que la localisation dans ces espaces ou milieux soit rendue indispensable par des nécessités techniques.*

Il s'avère, en pratique, que cette réglementation interdit l'implantation de sanitaires fixes, de chemins piétonniers ou même d'observatoires à oiseaux.

C'est pourquoi il vous est proposé d'autoriser, lorsqu'un plan de gestion du site portant sur l'ensemble de l'espace concerné a reçu un avis conforme de la commission départementale des sites ou, en Corse, du Conseil des sites, des équipements intégrés à l'environnement permettant l'accueil ou le passage des visiteurs, tels que des aires de stationnement, des observatoires de la faune, des sanitaires, des chemins piétonniers et des objets mobiliers destinés à l'information du public. Le texte précise que ces aménagements ne sauraient avoir pour objet de permettre l'hébergement des visiteurs.

Un dispositif analogue avait d'ailleurs été adopté par le Sénat, à la demande de sa commission des Affaires économiques, à l'occasion de l'examen de la loi « SRU ». En cette circonstance, le gouvernement avait indiqué par la voix de M. Louis Besson, secrétaire d'Etat au logement, qu'il ne

méconnaissait pas cette question, étant : « *parfaitement conscient des problèmes que pose l'accueil des touristes dans les espaces remarquables, notamment auprès du littoral* »¹. Malheureusement, ces dispositions n'avaient pas été retenues par l'Assemblée nationale.

Il est à noter qu'à la différence des dispositions du deuxième paragraphe de l'article 12 du projet de loi, **cette rédaction ne permet pas la délivrance d'autorisation de construire des « paillottes »**, dans la bande des cent mètres et que son champ d'application concerne toute la France car le problème de la gestion de l'afflux des visiteurs se pose sur tous les littoraux où se trouvent des espaces naturels « remarquables ».

Votre commission spéciale vous demande d'adopter cet article additionnel.

Sous-section 1

Du plan d'aménagement et de développement durable

Article 12

Régime du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADU)

Le **premier paragraphe (I) de l'article 12** insère une section 2, intitulée « *Aménagement et développement durable* », au chapitre IV du titre II du livre IV de la quatrième partie du CGCT, laquelle comprend les articles L. 4424-9 à L. 4424-15 de ce code, dont le dispositif figure au II du même article 12.

Le **second paragraphe (II) de l'article 12** contient les articles L. 4424-9 à L. 4424-15 du CGCT qui détaillent le contenu, la portée normative et les conditions d'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable (PADU) de la Corse.

D'emblée, votre commission spéciale s'interroge sur l'opportunité de modifier des dispositions du code de l'urbanisme en procédant à des insertions au code général des collectivités territoriales. Cette méthode lui semble inappropriée, en ce qu'elle est la cause de nombreuses équivoques et d'imprécisions dommageables à la cohérence de l'ordonnancement juridique, non moins qu'à la clarté de la loi.

Après avoir rappelé l'état du droit applicable sur le littoral de la Corse, votre rapporteur présentera l'économie générale des articles insérés par l'article 12 au code général des collectivités territoriales, ainsi que les modifications que votre commission spéciale vous propose d'y apporter.

¹ JORF, Débats, Sénat, séance du 4 mai 2000, page 2388.

I. ÉTAT DU DROIT EXISTANT EN MATIÈRE DE DOCUMENTS DE PLANIFICATION ET DE PROTECTION DU LITTORAL

A. LES DOCUMENTS DE PLANIFICATION SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ÉLABORÉS EN CORSE EN VERTU DE LA LOI DU 13 MAI 1991

La Corse dispose actuellement de deux outils en matière de planification. D'une part, l'article 58 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 prévoit que la collectivité territoriale de Corse élabore « **un plan de développement** » qui vaut schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (cf. article 34 *bis* de la loi n° 95-115 précitée et article L. 4424-12 alinéa 2 du projet de loi). D'autre part, aux termes des articles L. 144-1 à L. 144-6 du code de l'urbanisme, cette collectivité établit un « **schéma d'aménagement** ».

• Le plan de développement de la Corse

En vertu de l'article 4424-19 du CGCT, qui codifie l'article 58 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991, la Corse élabore, au titre de ses **attributions en matière de développement économique** un **Plan de développement** qui détermine **les objectifs à moyen terme du développement économique, social et culturel de l'île ainsi que les moyens nécessaires pour les atteindre et fixe les orientations sur la base desquelles doit être approuvé le schéma d'aménagement de la collectivité territoriale**. Il prévoit notamment les programmes d'exécution nécessaires à la conclusion du contrat de plan avec l'Etat, qui constitue l'un des moyens par lesquels s'exerce la solidarité nationale indispensable à la collectivité territoriale de Corse pour assurer son développement économique et social.

Avant de s'intéresser à l'économie du dispositif normatif retenu par l'Assemblée nationale, il convient d'examiner, d'une part, le régime spécifique des documents d'aménagement de l'espace dont l'élaboration est prévue pour ce territoire en vertu de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 et, d'autre part, les principales dispositions de la loi « littoral » auxquelles l'article 12 apporte des dérogations. En effet, la modification du régime des documents de planification est, dans l'esprit des rédacteurs du projet de loi, intimement liée à la volonté de modifier certaines dispositions de la loi littoral jugées trop contraignantes ou, pour reprendre les termes de l'exposé des motifs du projet de loi, afin de permettre « *une meilleure prise en compte des spécificités géographiques de l'île, à travers une **capacité d'adaptation** des*

dispositions législatives et réglementaires expérimentales encadrées dans les conditions visées à l'article 1^{er} »¹ et précisées par l'article 12.

Le premier plan de développement de la Corse (PDC) a été adopté, le 29 septembre 1993, par l'Assemblée de Corse. Dans l'introduction de ce document, l'accent est mis sur les diverses caractéristiques du modèle de développement que poursuit la Collectivité territoriale de Corse².

« *Ouvert et équilibré* », le développement de la Corse doit notamment permettre :

- d'élargir le marché intérieur corse ;
- de rééquilibrer la population active vers davantage de ressortissants du secteur privé ;
- de favoriser l'accroissement de la population.

Il doit également reposer sur l'environnement qui « *constitue un des trois ou quatre atouts majeurs du développement de l'île* » et qui « *doit peser de tout son poids et davantage que par le passé lors de la réalisation d'équipements et d'infrastructures lourdes [...]* ».

« *Multipolaire* », le développement de la Corse repose sur « *un effort particulier de cohérence et de concertation préalable* » qui se spécialise sur « *les créneaux où la Corse bénéficie d'avantages comparatifs* » (tourisme de nature, aquaculture, disciplines de recherche).

Le développement de la Corse doit en outre être « *redistributif* », tant au plan social qu'au plan spatial, « *global* » et « *qualifiant* », reposant sur des savoir-faire, une technicité et la volonté de mieux vendre.

Compte tenu de ces orientations générales, le PDC recommande de considérer le modèle de développement corse à l'aune de quatre fonctions :

– **la fonction structurante** qui suppose des actions dans les domaines des transports extérieurs, du réseau routier, des équipements collectifs liés à l'eau et à l'environnement, à l'énergie et aux télécommunications ;

– **la fonction productive**, qui passe par un développement du tourisme, de l'industrie, de l'artisanat, des services, des activités nouvelles, de l'agriculture et de la forêt ;

– **la fonction spatiale** qui repose sur la politique de l'environnement et sur l'aménagement du territoire ;

¹ *Projet de loi initial n° 2931 (Assemblée nationale), pages 11 et 12.*

² *Cf. Le plan d'aménagement de la Corse, Septembre 1993, pages 19 à 30.*

– et enfin, **la fonction sociale** à laquelle sont consacrées des recommandations concernant l'éducation et la formation, l'enseignement supérieur et la recherche, la culture, la jeunesse et les sports, les affaires sanitaires et sociales et l'habitat.

Par une **délibération du 25 juin 1999**, l'Assemblée de Corse a actualisé le **PDC pour la période 2000-2006**, en mettant en avant les dix « points forts » figurant dans le tableau ci-après :

**LES ORIENTATIONS DU PLAN DE DÉVELOPPEMENT DE LA CORSE
RÉSULTANT DE L'ACTUALISATION
ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE DE CORSE
LE 25 JUIN 1999**

1. Aménagement du territoire : privilégier les « territoires de projets » ;
2. Développement économique : substituer une logique de projet à une logique de guichet ;
3. Tourisme : structurer un secteur créateur de richesse ;
4. Transports : fiabiliser, maîtriser et rationaliser le service public ;
5. Agriculture : organiser la profession en filières ;
6. Energie et environnement : valoriser des atouts exceptionnels ;
7. Nouvelles technologies : favoriser la création de réseaux de communication performants ;
8. Education, Formation, Enseignement Supérieur et Recherche : viser l'élévation du niveau général, développer les formations professionnalisantes, ancrer et ouvrir l'université ;
9. Culture et Sports : affirmer leur rôle de lien social ;
10. Coopérations interrégionales : ouvrir la Corse sur l'extérieur.

● **Le schéma d'aménagement de la Corse (SDAC)**

Aux termes des articles L. 144-1 et suivants du code de l'urbanisme, la collectivité territoriale de Corse établit également un **schéma d'aménagement de l'espace, de protection et de mise en valeur de son territoire. Il détermine l'implantation des grands équipements d'infrastructure et les principes de localisation des activités industrielles, artisanales, agricoles, touristiques et celle des extensions urbaines.** Il devait être établi dans les deux ans suivant l'adoption du premier plan de développement¹.

Ce schéma, qui vaut **schéma de mise en valeur de la mer** a, en outre, en vertu de l'article L. 144-5 du code de l'urbanisme, les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement. Les documents de planification

¹ CGCT, article L. 4424-19, alinéa premier.

élaborés par les communes (SCOT, PLU, cartes communales) doivent être compatibles avec lui.

En application du décret n° 83-697 du 28 juillet 1983 relatif à la procédure d'élaboration du schéma d'aménagement de la Corse, le délai avant le terme duquel la région Corse devait avoir statué sur le SDAC est expiré le 29 juillet 1985. Ce délai a été reporté à deux reprises par les lois n°s 85-97 du 25 janvier 1985 et 86-1290 du 23 décembre 1986, avant d'expirer le 24 décembre 1988.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, « *La commission d'élaboration du schéma d'aménagement de la Corse a été installée, une première fois, le 12 juin 1984 (sans parvenir à définir le programme d'études du schéma).*

A la suite de la dissolution de l'Assemblée de Corse intervenue le 27 juin 1984, et de son renouvellement en août 1984, la commission, dans sa nouvelle composition, s'est réunie le 20 février 1985 et a approuvé les modalités d'élaboration du schéma et le programme d'études qui lui ont été proposés par l'exécutif régional.

De 1985 à octobre 1988, la commission ne s'est plus réunie : une réunion prévue en juin 1986 n'a pu se tenir valablement et début 1987 une réunion interservices sans valeur réglementaire a eu lieu ».

Finalement, les travaux ont commencé en octobre 1988 et ont abouti à la rédaction d'un rapport (octobre 1989) et à la réalisation de cartes (avril 1990).

Faisant application des dispositions du décret n° 83-697 du 28 juillet 1983 précité, **le Gouvernement a décidé, le 16 janvier 1990, que l'Etat élaborerait lui-même le SDAC.** A cette fin, le préfet de Corse a rendu public, le 25 janvier 1991, un « livre blanc » transmis à l'Assemblée de Corse, lequel a prélué au projet de schéma d'aménagement, transmis à la même Assemblée le 17 septembre 1991.

Bien que l'Assemblée de Corse ait expressément demandé que la procédure d'élaboration du SDAC soit suspendue, celle-ci s'est poursuivie jusqu'à **l'approbation du projet de schéma par décret n° 92-129 du 7 février 1992.**

Le schéma d'aménagement de la Corse en vigueur s'articule autour de trois orientations principales :

– doter la Corse des moyens de prendre place parmi les régions d'Europe, à la croisée de la façade méditerranéenne et de la dorsale alpine en améliorant les infrastructures ;

– préserver l’environnement pour valoriser les potentialités, tout en favorisant le tourisme et l’agriculture ;

– et enfin, intégrer littoral et intérieur dans le cadre de l’axe Ajaccio-Corte-Bastia et de diverses micro-régions.

• **Le schéma d’aménagement de la collectivité territoriale de Corse**

Arrêté le 26 septembre 1997 par le Conseil exécutif de Corse, le projet de schéma d’aménagement a reçu l’avis défavorable du Conseil économique, social et culturel et du Conseil des sites de Corse. En janvier 1998, le Préfet de Corse, a fait savoir au Président du Conseil exécutif qu’il ne pouvait donner son accord aux dispositions du schéma valant schéma de mise en valeur de la mer (S.M.V.M.), certaines étant contraires à la loi « littoral ». Puis il a demandé au Président du Conseil exécutif, le 10 novembre 1998, de reprendre l’élaboration du schéma d’aménagement.

Le projet de loi entend fusionner les deux documents existants en un seul dispositif, élaboré au cours d’une procédure unique. A cette fin, sept articles, L. 4424-9 à L. 4424-15, seraient insérés dans le code général des collectivités territoriales (CGCT).

B. DISPOSITIONS DE LA LOI « LITTORAL » APPLICABLES EN CORSE

Afin de préserver le littoral d’une urbanisation croissante, **la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à la protection et à la mise en valeur du littoral a établi une série de limitations au droit de construire sur les zones qui jouxtent les rivages de la mer.** Cette loi, qui s’applique aujourd’hui de façon uniforme dans l’Hexagone et en Corse, est, en partie, codifiée aux articles L. 146-1 à L. 146-9 du code de l’urbanisme. **Elle concerne les communes littorales** visées à l’article L. 321-2 du code de l’environnement, c’est-à-dire, les collectivités riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d’eau intérieurs d’une superficie supérieure à 1.000 hectares, des estuaires et des deltas lorsqu’elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux. La liste de ces communes est fixée par décret en Conseil d’Etat, après consultation des conseils municipaux intéressés.

La loi « littoral » distingue trois types d'espaces :

- **la bande des cent mètres contiguë au rivage, située dans les espaces non urbanisés ;**
- **les espaces proches du rivage, qu'ils soient ou non situés dans les zones urbanisées ;**
- **la partie rétro-littorale, quelle que soit sa nature (urbanisée ou naturelle).**

Dans la bande des cent mètres contiguë au rivage située dans des espaces non urbanisés, les constructions ou installations sont interdites, sauf si elles sont nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau (article L. 146-4-III).

Dans les « espaces proches du rivage » -notion floue qui a donné lieu à une abondante jurisprudence- l'extension « limitée » de l'urbanisation est possible si elle est justifiée et motivée par le PLU en fonction de critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. A contrario, toute autre forme d'urbanisation y est proscrite (article L. 146-4-II).

Enfin, **dans la partie « rétro-littorale »** qui couvre le territoire des communes littorales auquel s'applique la loi, **l'extension de l'urbanisation n'est admise que :**

- **si elle s'effectue « en continuité » avec les agglomérations et les villages existants ;**
- **si elle revêt l'aspect de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ».**

L'impact de ces dispositions est particulièrement important en Corse, dont le littoral représente 1.154 kilomètres (îles comprises) soit 14 % du linéaire côtier français. Ceci explique que la superficie des terrains acquis en Corse par le Conservatoire du Littoral soit la plus vaste de toutes les régions françaises avec 13.308 hectares, très loin devant la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur (PACA) (9.990 hectares) ou la région Languedoc-Roussillon (7.138 hectares)¹.

Le nombre des documents d'urbanisme réalisés en Corse est peu élevé. En outre, par le jeu combiné de la loi « littoral », de la loi « montagne » et de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, toutes les

¹ Chiffres à jour au 1^{er} janvier 1998, cités par l'Evaluation environnementale élaborée par la Préfecture de Corse et la collectivité territoriale de Corse avant l'établissement du DOCUP, 2000-2006, page 14.

possibilités de construire sont, bien souvent, « gelées ». On a vu, ci-dessus, les pesanteurs qu'occasionne parfois la loi « littoral ». On rappellera donc ici les difficultés entraînées par l'application combinée de la loi « montagne » et de la loi du 31 décembre 1913.

La **loi « montagne »** à laquelle la plupart des communes de Corse sont soumises, renforce, en effet, le principe d'inconstructibilité posé par le code de l'urbanisme en limitant la faculté d'y déroger, fût-ce en élaborant un PLU. Elle renforce le principe de construction en continuité avec les constructions existantes, alors même que le relief justifierait, parfois, d'y déroger. Tout au plus permet-elle, en théorie, de créer des « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement », sans que cette faculté soit, en pratique, utilisée, ni sur le continent, ni en Corse, du fait de la lourdeur d'une procédure qui revient à constituer, dans un espace à faible densité, une véritable zone d'aménagement. Enfin, la loi montagne soumet la construction d'unités touristiques nouvelles à des autorisations spécifiques, afin de lutter contre le « mitage » de l'espace montagnard et de préserver les activités agricoles et pastorales.

La **loi du 31 décembre 1913** prévoit, quant à elle, que tous les permis de construire dans des zones situées dans le champ de visibilité des monuments historiques sont soumis au visa de l'architecte des bâtiments de France, ce qui limite fortement la possibilité de construire dans les environs immédiats du centre historique de nombreux villages.

La superposition de ces trois législations aboutit, en pratique, à geler toute possibilité de construire puisque, dès lors que l'on sort du champ d'application de la loi « littoral », on entre dans celui de la loi « montagne », que jouxte le périmètre de 500 mètres fixé par la loi de 1913 (notamment dans tous les petits villages dont la surface du bourg est peu étendue et où se trouve, bien souvent, un édifice classé au titre de la protection des monuments historiques).

II. MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE PROJET DE LOI AU RÉGIME EN VIGUEUR

Article L.4424-9 du Code général des collectivités territoriales
Contenu du PADU

Cet article détermine le contenu du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADU).

● **Le texte adopté par l'Assemblée nationale :**

L'article L. 4424-9 tel qu'il résulte du **projet de loi initial**, auquel l'Assemblée nationale n'a apporté qu'une modification rédactionnelle, repose sur une synthèse des dispositions des articles L. 4424-19 du CGCT, L. 144-1 du code de l'urbanisme, de certaines dispositions de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains et de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

En vertu du premier alinéa « *le plan fixe les objectifs du développement économique, social, culturel et touristique de l'île, ainsi que ceux de la préservation de son environnement* ». Cette rédaction est, pour l'essentiel, analogue à celle du premier alinéa de l'article L. 4424-19 précité qui ne fait, cependant, référence ni au développement touristique de l'île, ni à la préservation de son environnement.

Le second alinéa prévoit, quant à lui, comme l'article L. 144-1 du code de l'urbanisme relatif au schéma d'aménagement de la Corse, que le **PADU définit les « orientations fondamentales » en matière d'aménagement de l'espace**, dans le cadre de la protection et de la mise en valeur du territoire de l'île, tout en enrichissant substantiellement son contenu, puisque le PADU s'intéresse aux orientations en matière :

– de **transport**, selon une approche multimodale (ce qui est cohérent avec l'approche multimodale de l'organisation des transports retenue par l'article 20 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 précitée pour les schémas de service collectif) ;

– de **télécommunications** ;

– de **valorisation des ressources énergétiques**.

Reprenant des concepts déjà utilisés par l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme qui résulte de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), le second alinéa prévoit que les orientations du PADU respecteront dans une « *perspective de développement durable* » :

– l'équilibre entre les objectifs de renouvellement et de développement urbains ;

– la diversité sociale de l'habitat ;

– la préservation des activités agricoles et forestières ;

– la protection des espaces naturels, sites et paysages.

Le plan détermine enfin les « *principes de localisation* » :

– des **grandes infrastructures de transport** ;

– des **grands équipements** ;

- des **espaces naturels, des sites et paysages à préserver** ;
- des **extensions urbaines** ;
- des **activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives.**

- **Observations de votre commission spéciale**

Votre commission spéciale souscrit à l'idée de confier à la collectivité territoriale de Corse compétence pour élaborer un document d'aménagement qui détermine les grands objectifs de développement de l'île et les orientations en matière d'aménagement de l'espace.

Elle vous propose cependant d'adopter, à l'article L. 4424-9 un **amendement**, afin :

① d'opérer une **clarification rédactionnelle** tendant à faire référence, par analogie avec le 2°) de l'article L.121-1 du code de l'urbanisme au concept de « mixité sociale » plutôt qu'à celui de « diversité sociale » au **troisième alinéa**.

② de **renvoyer au code de l'urbanisme les dispositions concernant la mise en œuvre du PADU**. Il n'est, en effet, pas souhaitable que les dispositions techniques relatives au régime juridique d'un document d'urbanisme aussi important que le PADU ne figurent pas dans le code de l'urbanisme, alors même que celui-ci comprend, d'ores et déjà, un chapitre IV relatif aux *Dispositions particulières applicables à la collectivité territoriale de Corse* au Titre IV (*Dispositions particulières à certaines parties du territoire*) de son Livre premier, consacré aux *Règles générales d'utilisation du sol*.

Par coordination, votre commission spéciale vous propose de déplacer dans le code de l'urbanisme les dispositions figurant aux articles L. 4424-11 à L. 4424-15 du projet de loi, par plusieurs amendements dont l'économie générale vous sera présentée ci-après.

Votre commission spéciale vous propose, en outre, d'adopter deux **amendements** tendant à insérer des paragraphes additionnels après l'article L. 4424-10 proposé par le projet de loi. Ils sont susceptibles de clarifier la position du PADU dans la hiérarchie des normes.

● **Soumission du PADU à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme**

L'économie générale retenue par l'Assemblée nationale pour le régime juridique du PADU appelle une observation relative à la place de ce document dans la hiérarchie des normes. En effet, l'exposé des motifs du projet de loi indique que le PADU devra respecter « *l'ensemble des lois et règlements* »¹. Cependant, le libellé du troisième alinéa de l'article L. 4424-9 du CGCT suscite une interrogation relative à la relation juridique existante entre le PADU et l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Ce dernier est capital, puisqu'il détermine les règles générales applicables à l'ensemble des documents d'urbanisme, qu'il s'agisse des directives territoriales d'aménagement (DTA) des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et des plan, locaux d'urbanisme (PLU) ou des cartes communales. Ces principes sont au nombre de trois :

– 1°) **L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ;**

– 2°) **La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural,** en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ;

– 3°) **Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux,** la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

Certains des principes mentionnés par l'article L. 121-1 précité figurent, au moins dans leur orientation générale, dans le troisième alinéa de l'article L. 4424-9 du CGCT, à l'instar de la protection des espaces naturels et des paysages. Cependant, le libellé de certains d'entre eux est notablement différent. Dès lors, doit-on considérer que l'article L. 4424-9 se substitue à

¹ Page 11.

l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme pour ce qui concerne le PADU et que celui-ci peut ne pas respecter les principes que pose cet article ? Ou bien -mais cette interprétation semble malaisée- que, comme l'indique l'exposé des motifs précité, celui-ci est soumis à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme comme à l'ensemble des lois et règlements ?

Le fait que le PADU ait la même valeur normative que les directives territoriales d'aménagement accentue d'ailleurs l'équivoque qui caractérise la rédaction transmise au Sénat puisque les DTA sont, elles, en vertu du dernier alinéa de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme -lequel résulte d'un **amendement adopté par le Sénat** au projet de loi «SRU»- soumises au respect des dispositions des trois premiers alinéas de l'article L. 121-1 précité. **Ne serait-il pas contradictoire que le PADU porte les mêmes effets qu'une DTA, tout en étant soumis à une obligation légale « allégée » ?**

C'est pourquoi votre commission spéciale vous propose **un amendement** tendant à insérer un paragraphe additionnel qui prévoit **que les dispositions des 1° à 3° de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme sont applicables au PADU.**

Cet amendement présente l'intérêt d'assurer la **cohérence de la hiérarchie des normes d'urbanisme** applicables dans l'île. Rien n'interdirait, en effet, si le juge considérait qu'en vertu du principe de spécialité des législations, le contenu du PADU n'est pas soumis au respect de l'article L. 121-1 précité, que l'on observe une contrariété entre les SCOT, les PLU et les cartes communales -qui sont, eux, soumis au respect de l'article L.121-1, y compris en Corse- et le PADU qui ne le serait pas, alors même que la loi lui confère la valeur d'une DTA, en théorie supérieure aux documents d'urbanisme décentralisés précités.

● **Soumission du PADU aux normes actuellement visées par l'article L. 144-2 du code de l'urbanisme**

Dans le même esprit, **votre commission spéciale considère comme inopportun d'abroger, par l'article 13 du projet de loi, la totalité des dispositions de l'article L. 144-2 du code de l'urbanisme qui soumettent le schéma d'aménagement de la Corse à diverses dispositions générales applicables aux documents d'urbanisme.** Elle vous proposera, en conséquence, un **amendement** sur ce point.

Rappelons que l'article L. 144-2 prévoit notamment que le schéma d'aménagement de la Corse doit respecter :

1° Les règles générales d'aménagement et d'urbanisme à caractère obligatoire prévues au livre 1^{er}, ainsi que les prescriptions prévues aux articles L. 111-1 à L. 112-3 du code rural ;

2° Les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'opérations d'intérêt national ;

3° La législation en matière de protection des sites et des paysages ainsi qu'en matière de protection des monuments classés ou inscrits.

Ces dispositions sont spécialement importantes, puisque les prescriptions prévues aux articles L. 111-3 à L. 112-3 du code rural, prévoient notamment que :

– l'aménagement et le développement durable de l'espace rural constituent une priorité essentielle de l'aménagement du territoire dont la mise en valeur et la protection de l'espace agricole et forestier prennent en compte les fonctions économique, environnementale et sociale. (article L. 111-1) ;

– le document de gestion de l'espace agricole et forestier établi dans chaque département doit être consulté lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et des schémas départementaux des carrières (article L. 112-1).

Rien n'indique pourquoi le plan d'aménagement ne serait pas soumis à ces dispositions. C'est pourquoi votre commission spéciale vous présentera un **amendement** tendant à conserver le contenu des dispositions précitées de l'article L. 144-2.

Article L. 4424-10 du Code général des collectivités territoriales

Dérogations à la loi « littoral » opérées par le PADU

Cet article permet à la collectivité territoriale de Corse de déroger à certaines dispositions fondamentales de la loi « littoral ».

A. LE CONTENU DE L'ARTICLE L. 4424-10 DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI INITIAL

Trois types de dérogations seraient susceptibles d'être apportées, en vertu cet article, à la loi littoral, en ce qui concerne :

– la **liste des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables** (paragraphe I) ;

– la **détermination des espaces où peuvent être autorisés des aménagements légers et des constructions non permanentes dans certains secteurs soumis à une forte fréquentation touristique** (paragraphe II) ;

– la **détermination dans des espaces en principe inconstructibles, de zones d’urbanisation future de taille et de capacité d’accueil limitées** (paragraphe III).

Pour la commodité de l’exposé, votre rapporteur examinera successivement chacun des **quatre paragraphes** qui composent l’article L. 4424-10.

● **Paragraphe I : Détermination de la liste des espaces remarquables**

⇒ **Le droit en vigueur : L’article L. 146-6 du code de l’urbanisme**

En vertu de l’article L. 146-6 du code de l’urbanisme, qui résulte de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à la mise en valeur et à la protection du littoral, **un décret**, codifié à l’article R. 146-1 du même code **détermine les principaux espaces et milieux à préserver**, lesquels comportent notamment, aux termes de l’article L.146-6 précité, en fonction de l’intérêt écologique qu’ils présentent, : *« les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l’avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et, dans les départements d’outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves »*.

La liste des espaces et milieux à protéger comprend, quant à elle, en vertu de l’article R. 146-1 précité -qui résulte du décret en Conseil d’Etat n° 89-694 du 20 septembre 1989-, outre les sites mentionnés par l’article L. 146-6 précité :

- *« les estrans¹, les falaises et les abords de celle-ci ;*
- *les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d’eau intérieurs d’une superficie supérieure à 1.000 hectares ;*
- *les tourbières, les plans d’eau ;*
- *les milieux abritant des concentrations naturelles d’espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourrisseries et*

¹ Portions du littoral situées entre les plus hautes et les plus basses mers.

les gisements naturels de coquillages vivants ; les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 ;

– les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée et des parcs nationaux créés en application de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960, ainsi que les réserves naturelles instituées en application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 ;

– les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes¹, les grottes ou les accidents géologiques remarquables. »

En pratique, sur le fondement de l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme, **le classement des sites remarquables est opéré par les services de l'Etat sous l'égide du préfet**

⇒ **Portée de la dérogation accordée à la collectivité de Corse par le projet de loi initial**

Le **premier paragraphe du projet de loi initial**, auquel l'Assemblée nationale n'a apporté qu'une modification rédactionnelle, prévoit que le **PADU peut**, pour l'application de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, et sous réserve de l'adoption d'une délibération « *particulière et motivée* » de l'Assemblée de Corse, **fixer la liste et la localisation des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables, ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et des milieux nécessaires à un maintien des équilibres biologiques à préserver.**

Cette délibération « tient lieu » du décret codifié à l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme. Elle semble cependant se distinguer de ce texte puisqu'elle détermine la **localisation** des zones en question, alors que, comme on l'a vu ci-dessus, l'article R. 146-1 précité dresse une **liste générale** des types d'espaces susceptibles d'être protégés, sans définir leur implantation géographique.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, dans l'esprit des rédacteurs du projet de loi, le premier paragraphe n'autorise pas la collectivité territoriale de Corse à contrevenir aux dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. Tout au plus peut-elle modifier la liste établie par l'article R. 146-1 pour l'adapter aux spécificités de la Corse. L'exposé des motifs du projet de loi indique, au demeurant que : « *bien*

¹ Type stratigraphique. La stratotypie est l'étude des couloirs sédimentaires déposés à la surface du sol.

évidemment, le plan devra respecter l'ensemble des lois et règlements, en particulier ceux qui résultent des directives communautaires et conventions internationales en vigueur dans les différents domaines qu'il couvre ainsi que les législations relatives aux servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation des sols, à la protection des sites et paysages, ainsi qu'à la protection des monuments classés ou inscrits »¹.

La délibération de la collectivité territoriale de Corse prise à cette fin sera soumise au contrôle de légalité dans les conditions prévues à l'article 2 du projet de loi et susceptible de faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif.

● **Paragraphe II : Détermination des espaces où peuvent être créés des aménagements légers et des constructions non permanentes**

Ce paragraphe tend à apporter une limitation à l'empire des dispositions de la loi « littoral » qui prohibent toute construction dans la bande des cent mètres située à proximité du rivage, dans les zones naturelles.

⇒ **Le principe d'inconstructibilité dans la zone des cent mètres à compter du rivage**

L'urbanisation des zones littorales est soumise à un régime très limitatif. En dehors des espaces urbanisés, les constructions et installations sont interdites sur une bande de cent mètres à compter de la limite du rivage.

Cette législation n'est pas sans entraîner de difficultés dans les zones soumises à une forte fréquentation touristique, où les visiteurs sont susceptibles d'occasionner des dommages à l'environnement, à défaut de disposer des services adaptés (sanitaires, chemins d'accès au rivage, etc...). A l'occasion de l'examen du projet de loi SRU, le législateur a d'ailleurs tenté d'apporter une première réponse à cette question en adoptant un article 42, codifié à l'article L. 146-6-1 du code de l'urbanisme.

Celui-ci prévoit que pour **réduire les conséquences sur une plage** et les espaces naturels qui lui sont proches **de nuisances ou de dégradations, liées à la présence d'équipements ou de constructions réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi « littoral »**, une commune ou, le cas échéant, un EPCI compétent peut établir un **schéma d'aménagement, approuvé, après enquête publique, par décret en Conseil d'Etat**, après avis de la commission des sites. En outre, afin de réduire ces nuisances ou dégradations et d'améliorer les conditions d'accès au domaine public maritime, il peut, à titre dérogatoire, autoriser le maintien ou la reconstruction d'une partie des

¹ Page 11.

équipements ou constructions existants à l'intérieur de la bande des cent mètres située le long du rivage, dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique.

Cette dérogation à la loi « littoral », récemment adoptée, s'inscrit dans un mouvement plus général qui a conduit le législateur, à l'occasion de l'examen de la loi « SRU », à apporter d'autres dérogations au principe d'inconstructibilité qu'édicte le code de l'urbanisme, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

LES ASSOUPLISSEMENTS AUX LIMITATIONS DU DROIT DE CONSTRUIRE RÉCEMMENT ADOPTÉS PAR LE LÉGISLATEUR

Le code de l'urbanisme repose sur le principe de **constructibilité limitée** qui s'applique sur l'ensemble du territoire et, de façon renforcée, dans les zones de montagne et dans les zones littorales.

SUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE

Le principe général est posé par l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme qui dispose qu'en l'absence de PLU seules sont autorisées en dehors des parties urbanisées du territoire :

- 1° - l'adaptation, la réfection ou l'extension des constructions existantes ;
- 2° - les constructions nécessaires à des équipements collectifs, agricoles, ou destinés à la mise en valeur des ressources naturelles ou à la réalisation d'opérations d'intérêt général ;
- 3° - les installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées ;
- 4° - les constructions motivées par l'intérêt de la commune, si elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages.

L'article 33 de la loi « SRU » a modifié le 4° de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme afin de **permettre que l'« intérêt de la commune » justifie une dérogation au principe de constructibilité limitée afin d'éviter une diminution de la population communale**. L'expérience prouvait, en effet, que certaines petites communes qui n'ont pas les moyens d'élaborer un POS ne pouvaient, de ce fait, autoriser des constructions nouvelles hors des zones urbanisées, alors même que ces constructions auraient permis de maintenir le niveau de leur population.

EN ZONE DE MONTAGNE

Le III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme pose **le principe de l'urbanisation en continuité avec les bourgs, et villages existants en zone de montagne**. Cette règle suscitait des difficultés dans les zones où, faute d'espace, aucun terrain n'était constructible à proximité des zones urbanisées.

C'est pourquoi l'article 16 de la loi « SRU » a prévu la possibilité de **déroger au principe de construction en continuité, à titre exceptionnel, pour créer des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées, après accord de la chambre d'agriculture et de la Commission des sites**.

⇒ **Modifications proposées par le projet de loi initial**

Le deuxième paragraphe (II) de l'article 12 dispose, quant à lui, que **le PADU peut déterminer, en tenant compte de la fréquentation touristique de certains sites et de la préservation de l'environnement, les espaces situés dans la bande littorale des cent mètres dans lesquels peuvent être autorisés des aménagements légers et des constructions non permanentes** destinés à l'accueil non hôtelier du public dans le respect des paysages et des caractéristiques propres à ces sites.

La détermination de ces espaces reposerait sur une délibération « *particulière et motivée* » de l'Assemblée de Corse ; tandis que la réalisation des aménagements et constructions serait soumise à une enquête publique analogue à celle d'ores et déjà prévue pour la réalisation de constructions nécessaires à des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau (cf. article L. 146-6-III alinéa 2). Cette enquête publique pourrait être unique et porter sur l'ensemble des constructions et aménagements prévus, dès lors que le dossier soumis à cette procédure préciserait les conditions d'aménagement et de gestion de l'ensemble des espaces concernés.

⇒ **Modifications adoptées par l'Assemblée nationale**

Au premier alinéa du **deuxième paragraphe** de l'article L. 4424-10, l'Assemblée nationale a adopté, outre une modification de précision, un amendement de MM. Bruno Leroux et Noël Mamère aux termes duquel **les aménagements et constructions non permanentes pour l'accueil du public ne sauraient être destinés à une forme d'hébergement.**

• Paragraphe III : Détermination, dans des espaces inconstructibles, de zones d'urbanisation future

Tout comme le précédent, **ce paragraphe limite la portée du régime d'inconstructibilité qui résulte de la loi « littoral ».**

⇒ **Régime de constructibilité au delà de la zone des cent mètres qui borde le littoral**

Afin de lutter contre le « *mitage* » des espaces riverains du littoral et de préserver les zones naturelles et non urbanisées, le « I » de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme prévoit que dans les communes littorales, l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

⇒ **Modifications proposées par le projet de loi initial**

Par dérogation à ces dispositions, le troisième paragraphe du projet de loi initial prévoit que **le PADU pourrait définir, dans des espaces qu'il détermine, des règles relatives à l'extension de l'urbanisation adaptées aux particularités géographiques locales et déroger, ipso facto, aux dispositions de l'article L. 146-6 précité.**

La procédure de détermination de ces zones serait identique à celle prévue au paragraphe II (délibération particulière et motivée) pour la création d'aménagements légers.

Le texte précise, en outre, que :

– les modalités d'organisation et d'insertion dans les sites et les paysages de l'extension de l'urbanisation sont définies et justifiées dans le PADU ;

– que ces règles sont applicables dans des « *périmètre restreints* » dès lors qu'il existe un Plan local d'urbanisme (PLU) ou une carte communale opposable aux tiers.

Examinant l'article 12, le Conseil d'Etat a jugé souhaitable de disjoindre le troisième paragraphe du reste du projet de loi, considérant qu'« *en l'absence [...] de précisions suffisantes sur la nature, l'étendue et la portée des dérogations [...] apportées au régime législatif de droit commun, les dispositions susmentionnées équivalent à une délégation du pouvoir législatif à la collectivité territoriale de Corse [...], contraire à l'article 34 de la Constitution* ».

Dans son rapport présenté devant l'Assemblée nationale, M. Bruno Le Roux « *confirme le bien fondé de ces observations et, partant, considère qu'il convient de leur apporter une réponse appropriée* », en estimant toutefois que « *la collectivité territoriale saura, mieux que l'autorité administrative, fixer la liste des espaces remarquables de l'île*¹ ».

⇒ **Modifications votées par l'Assemblée nationale**

Le dispositif du troisième paragraphe a été très substantiellement modifié par **trois amendements** de l'Assemblée nationale.

Le **premier** prévoit que la **délibération particulière et motivée** par laquelle l'Assemblée de Corse peut déroger à l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme **précisera les modalités d'organisation et de tenue d'un débat public** préfigurant l'évaluation mentionnée au IV. Votre commission spéciale

¹ Rapport n° 2995, page 223.

s'interroge sur la portée de cette disposition dans la mesure où rien n'indique le contenu juridique de cette « préfiguration ». C'est pourquoi elle vous proposera de **supprimer par un amendement cette expression.**

Le **deuxième amendement**, présenté par le rapporteur de l'Assemblée nationale, et sous-amendé par M. Pierre Albertini, **supprime la possibilité de procéder à des « adaptations législatives », tout en autorisant la collectivité territoriale de Corse à prévoir la création de zones d'urbanisation limitées** sous plusieurs conditions tendant à assurer la préservation des espaces naturels susceptibles d'être menacés.

Alors que, dans le projet de loi initial, la collectivité territoriale de Corse pouvait déterminer, sans réel encadrement législatif, des règles relatives à l'extension de l'urbanisation « *adaptées aux particularités géographiques locales* », ce pouvoir lui est retiré, au profit d'une compétence restreinte. **La collectivité pourrait définir des espaces où « la topographie et l'état des lieux » sont susceptibles de justifier une dérogation à la règle de construction en continuité des constructions existantes.** Ces espaces ne sauraient être situés :

– **ni dans les espaces « remarquables »** mentionnés 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.**

Le champ dans lequel ces dérogations sont susceptibles d'être établies est donc plus restreint que celui envisagé par le projet de loi initial.

Encore peut-on se demander s'il ne serait pas souhaitable d'interdire ces dérogations dans les sites remarquables visés par l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme, lequel dresse, rappelons-le, une liste plus exhaustive que celle établie par l'article L. 146-1 puisqu'elle comprend en outre :

– « *les estrans, les falaises et les abords de celles-ci ;*

– *les forêts et zones boisées proches du rivage de la mer et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares ;*

– *les tourbières, les plans d'eau ;*

– *les milieux abritant des concentrations naturelles d'espèces animales ou végétales telles que les herbiers, les frayères, les nourriceries et les gisements naturels de coquillages*

vivants ; les espaces délimités pour conserver les espèces en application de l'article 4 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 ;

– les parties naturelles des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930 modifiée et des parcs nationaux créés en application de la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960, ainsi que les réserves naturelles instituées en application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 ;

– les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles, les stratotypes, les grottes ou les accidents géologiques remarquables. »

Or, rien n'interdirait, en apparence, à l'Assemblée de Corse d'établir une liste plus restrictive que celle qui résulte de l'article R.146-1, tout en étant conforme à l'article L.146-6, sous réserve du contrôle du juge.

Il revient, en outre, au PADU de définir, « *selon des modalités compatibles avec la préservation du caractère naturel de ces espaces, les règles d'organisation et les conditions d'insertion dans les sites et les paysages de ces zones d'urbanisation future* ».

Dans les espaces ainsi limités, **seuls les PLU pourraient créer « des zones d'urbanisation future de taille et de capacité limitées »**, expression qui rappelle celle utilisée par l'article L. 145-3-III du code de l'urbanisme pour les zones de montagne, lequel permet de créer des zones d'urbanisation future de taille limitée, à titre exceptionnel, après avis de la commission des sites et de la chambre d'agriculture.

La compétence dévolue au PLU ne semble, en théorie, pas sans garde-fous puisque la nouvelle rédaction du III prévoit que les espaces en question seront, eux aussi, créés après consultation de la chambre d'agriculture et du Conseil des sites de Corse, et après enquête publique.

● **Paragraphe IV : Entrée en vigueur et caducité des délibérations prévues par l'Assemblée territoriale de Corse en matière d'aménagement, pour déroger aux dispositions de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme**

Selon l'exposé des motifs du projet de loi¹, la possibilité de procéder à des « *adaptations des dispositions législatives et réglementaires* » était à la fois « *expérimentale* » et « *encadrée* » par les dispositions du quatrième et dernier paragraphe de l'article L. 4424-10 du CGCT, à savoir :

– la **durée d'expérimentation limitée à quatre années** ;

– l'**établissement d'un rapport d'information annuel** sur leur mise en œuvre ;

¹ Pages 11 et 12.

– la **caducité des mesures prises à l’issue du délai précité à défaut d’une prorogation par des lois ultérieures.**

L’Assemblée nationale a donné une nouvelle rédaction au paragraphe IV. En effet, l’adoption de modifications au III a rendu sans objet les dispositions du quatrième paragraphe (IV) qui prévoyaient d’instaurer une période d’évaluation de quatre ans pour la mise en œuvre du dispositif initial. Aussi un amendement du rapporteur a-t-il modifié ce paragraphe qui prévoit désormais qu’un rapport d’évaluation annuel, établi par la collectivité territoriale de Corse, sur la mise en œuvre de ces dispositions, précisera leur impact réel sur l’environnement et le développement durable et sera adressé au Premier ministre qui le transmettra au Parlement.

B. OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE SUR L’ARTICLE L. 4424-10 DU CODE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI

L’Assemblée nationale a tenté de retrancher du projet de loi initial les dispositions qui, en prévoyant des « adaptations législatives », s’avéraient manifestement contraires à la Constitution. Elle y a, malheureusement introduit, par un choc en retour, d’autres dispositions qui encourent des critiques.

⇒ **Observations de votre commission spéciale sur le paragraphe I**

Pour votre commission spéciale, **le texte du projet de loi transmis au Sénat, dont la conformité à la Constitution, s’avère pour le moins discutable, est susceptible de susciter des espoirs infondés et d’occasionner de graves incertitudes juridiques.**

L’article L. 146-6 du code de l’urbanisme a, en effet, confié au pouvoir réglementaire le soin de définir, par un décret, la liste des sites « remarquables » situés sur le littoral. Or, en vertu de l’article 21 de la Constitution, le Premier ministre est investi de la plénitude du pouvoir réglementaire, sous réserve des pouvoirs reconnus au Président de la République. La jurisprudence du Conseil d’Etat considère que de ce fait, le pouvoir réglementaire peut toujours intervenir, même à défaut d’habilitation législative, pour l’application de la loi.

Dans sa décision n° 88-248 du 17 janvier 1989 sur la loi modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, le Conseil constitutionnel a, quant à lui, considéré que si les dispositions de l’article 21 précité ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité de l’Etat 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 loi n'habilite cette autorité qu'à prendre des mesures de portée limitée, tant par leur champ d'application que par leur contenu. Il a d'ailleurs sanctionné, sur ce fondement, une habilitation trop étendue.

Le projet de loi a, quant à lui, pour objet de donner à la collectivité de Corse la faculté d'adopter une délibération qui «tient lieu» d'un décret. A l'évidence, si cette disposition tend, en transférant une partie du pouvoir réglementaire du chef du gouvernement à la CTC, à interdire l'édition d'un décret concurrent, sur un objet pour lequel la délibération de la CTC « tiendrait lieu » de texte, elle est contraire à la constitution :

– car elle porte atteinte à l'intégrité du pouvoir réglementaire du Premier ministre ;

– puisqu'elle ne peut être regardée comme ayant une portée « limitée » au sens de la jurisprudence précitée du Conseil constitutionnel.

● Un texte qui suscite de vains espoirs

En apparence, le premier paragraphe de l'article L. 4424-10 autorise une délibération de la CTC à fixer, en lieu et place d'un décret, les modalités d'application de la loi. Ceci aurait théoriquement pour effet de permettre à la CTC de diminuer la liste des espaces remarquables –telle est du moins l'idée exprimée par plusieurs des personnalités remontées par la délégation qui s'est rendue en Corse-. Pour autant, sa délibération serait-elle légale ? Rien n'est moins sûr. En effet, le premier alinéa de l'article L.146-6 du code de l'urbanisme prévoit :

– qu'un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver ;

– que cette liste comprend **notamment** les dunes, les landes côtières... etc...

L'article 146-6 ne détermine donc pas une liste exhaustive des types d'espaces remarquables, tout au contraire. L'adverbe **notamment** souligne que la liste qu'il fixe n'est pas limitative, pas plus, au demeurant, que celle qui résulte de l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme. Le juge administratif a d'ailleurs fait sienne cette interprétation, estimant que les listes fixées par les articles L. 146-6 et R. 146-1 ne sont nullement exhaustives. Dès lors, dans le cas où la CTC omettrait, dans une délibération, de classer un espace comme remarquable, tout donne à penser, au vu de la jurisprudence, que le juge administratif annulerait cette délibération, considérant qu'elle ne protège pas des espaces naturels et s'avère, de ce fait, illégale « par omission ». La juridiction administrative a elle-même, d'ores et déjà, ajouté des critères à la

définition habituelle¹ des espaces remarquables, preuve que pour elle les listes codifiées n'ont aucun caractère exhaustif.

● **Vers de nouvelles incertitudes juridiques**

En donnant à la CTC le droit d'adopter une délibération qui «tient lieu» d'un décret le projet de loi crée une nouvelle source d'insécurité juridique, en se fondant sur une ambiguïté : l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme fixe une **liste de types d'espaces** qu'il cite (estrans, mangroves, etc...) **sans viser aucune localisation ni mentionner aucune carte.**

Le PADU, tout au contraire, déterminera de façon précise des sites, sur une carte. Dès lors, les citoyens qui demanderont des autorisations d'occupation du sol ou les maires qui élaboreront un plan local d'urbanisation après avoir consulté le PADU pourront croire, en toute bonne foi, que puisque ce document qui a valeur de DTA a été approuvé et puisqu'il ne classe pas un espace comme ayant un caractère «remarquable», ils pourront y construire. Bien mal leur en prendra car ils encourront tout de même la sanction du juge administratif, fondée sur l'illégalité du PADU...

Le système proposé par le projet de loi n'offre donc aucune garantie juridique quant à la légalité de la liste et à celle de la localisation de ces espaces par le PADU. Le juge pourrait en effet être saisi, dans le délai du recours contentieux, au titre du contrôle de légalité, mais aussi par les personnes intéressées, dans le délai de recours pour excès de pouvoir, ou encore, plusieurs années après l'entrée en vigueur du PADU, par voie d'exception à l'occasion d'une contestation relative à la délivrance d'une autorisation d'utilisation du sol. **La garantie qu'offre le PADU semble, en conséquence, largement illusoire.**

Aussi votre commission spéciale vous proposera un **amendement** tendant à **supprimer le premier paragraphe de l'article L. 4424-10, tout en observant que par un amendement tendant à insérer un paragraphe additionnel à l'article 12, elle vous a proposé de mieux concilier la nécessité de protéger le littoral et celle d'assurer le développement économique de la Corse répondant, ipso facto, au problème posé sans avoir recours à la solution retenue par l'Assemblée nationale.**

⇒ **Observations de votre commission spéciale sur le paragraphe II**

Pour votre commission spéciale, le texte du « II » soulève, outre une grave question de principe, des difficultés techniques fort complexes.

¹ CAA de Nantes, 4 mai 1994, Commune de Crozon, et 24 novembre 1994, Jacob et Monchoi ; Conseil d'Etat, 20 octobre 1995, commune de Saint Jean Cap Ferrat, 29 juin 1998 Chouzenoux, cités dans le Rapport sur les conditions d'application de la loi « littoral », du Conseil général des Ponts et Chaussées du 25 juillet 2000, page 34.

La **question de principe** tient à ce que la rédaction de ce paragraphe tend à autoriser des « *aménagement légers et des constructions non permanentes destinées à l'accueil du public, à l'exclusion de toutes formes d'hébergement* ». Votre commission spéciale constate que le concept « *d'aménagements légers* » est réservé par le code de l'urbanisme (article L. 146-6 alinéa 2) aux aménagements susceptibles d'être réalisés dans des espaces « remarquables », notion « élastique » qui vise des espaces qui sont souvent situés à plus de 100 mètres du rivage. Or, le II de l'article L. 4424-10 du CGCT tel qu'adopté par l'Assemblée nationale ne fait pas référence aux aménagements légers situés dans les espaces remarquables. Il crée une nouvelle catégorie juridique d'aménagements légers et de constructions non permanentes situées... dans la bande des 100 mètres instituée par le deuxième alinéa du III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme. Ce faisant, **les auteurs de cette rédaction visent, en utilisant une périphrase et en n'osant appeler les choses par leur nom, à autoriser la construction de pailotes dans la bande des cent mètres !**

Rappelons qu'en vertu des dispositions du III de l'article L.146-4 en vigueur, seules peuvent être construites dans la bande des cent mètres :

- les constructions et installations nécessaires à des services publics ;
- les activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Le II de cet article introduit donc une dérogation majeure à la loi « littoral ».

S'agissant de la question de principe, votre commission spéciale apporte une réponse négative : elle ne considère pas souhaitable de favoriser la construction de « pailotes » dans la bande des cent mètres, fussent-elles exclusives de toutes formes d'hébergement. C'est pourquoi elle vous propose par un amendement tendant à insérer un paragraphe additionnel à cet article de permettre la création d'aménagements légers dans les seuls espaces « remarquables », considérant que cette mesure résout un problème ignoré par le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Au demeurant, le texte soulève **de graves problèmes juridiques** qu'une lecture attentive ne permet pas de dissiper :

① Les « pailotes » devront-elles recevoir un permis de construire ou se contenteront-elles de « l'autorisation » *sui generis* visée par le premier alinéa du II ou encore auront-elles besoin de recevoir l'une et l'autre ? On sait, en effet, que l'on ne peut tirer argument du caractère provisoire d'une

construction pour prétendre se dispenser de l'obtention du permis de construire¹.

② Quelle autorité délivrera cette autorisation : la CTC ? La commune, s'il existe un plan local d'urbanisme (PLU) ? Le maire au nom de l'Etat en l'absence de PLU ?

③ L'enquête publique évoquée au dernier alinéa précèdera-t-elle la délivrance de l'autorisation et celle du permis de construire ?

④ Que fera-t-on, dans le cas où l'enquête aurait lieu après la délivrance de l'autorisation, si celle-là contredit celle-ci ?

Compte tenu de ces éléments votre commission spéciale estime souhaitable de **supprimer**, par un **amendement**, le deuxième paragraphe de cet article, au bénéfice d'un article additionnel avant l'article 12 qui tend à autoriser la construction d'aménagements légers pour régler les problèmes posés par l'afflux des touristes dans les espaces « remarquables ».

⇒ **Observations de votre commission spéciale sur le paragraphe III**

Sous couvert d'accorder à la CTC une compétence pour déroger à la loi « littoral », assortie d'appareils « garde fous », le III de cet article procède à un **transfert du pouvoir législatif de façon subreptice**, et prévoit un mécanisme dont la lourdeur pose de graves problèmes techniques.

Le seul motif pour lequel la CTC peut se fonder pour définir, par dérogation aux dispositions du I de l'article L. 146-4, des « zones d'urbanisation future », -c'est-à-dire des zones qui ne soient ni situées en continuité avec les agglomérations existantes ni constituées en « hameaux nouveaux »- sont « *la topographie et l'état des lieux* ». Ainsi confère-t-on un quasi pouvoir législatif à la CTC (puisque elle peut déroger à la loi) tout en n'encadrant pas celui-ci, puisque des catégories juridiques imprécises telles que la « topographie » ou « l'état des lieux » n'indiquent en rien ce qui justifiera une dérogation : Tous les espaces littoraux ont une topographie, tous ont un état des lieux. Dès lors -sauf à considérer que tout espace littoral a vocation à bénéficier d'une dérogation par rapport au régime de droit commun- le texte devrait, à tout le moins, préciser ce qui dans l'un ou l'autre cas justifie une dérogation. La seule mention stéréotypée de ces concepts dans une délibération ne saurait, à elle seule, servir de motif pour autoriser la CTC à instituer une dérogation à la loi.

¹ C'est ainsi que les constructions temporaires et amovibles entrent dans le champ d'application du permis dès lors qu'elles présentent les caractéristiques d'un bâtiment, de même que les bâtiments dépourvus de fondations. Cf. Crim. Dame Leccia, 26 février 1969.

Conscients de cette grave lacune, les rédacteurs du III ont tenté d'y remédier en restreignant le champ géographique dans lequel ces dérogations peuvent survenir et en substituant à l'encadrement juridique qu'exige la jurisprudence constitutionnelle un cantonnement « géographique ». De ce fait, ils ont terriblement alourdi une procédure censée alléger la pesanteur du régime des espaces « remarquables ». C'est ainsi que selon le III, les zones d'urbanisation future ne pourraient être créées :

– ni dans les espaces « remarquables » (dont le I tend à restreindre l'étendue)

– ni dans des « *espaces, des paysages et des milieux offrant un intérêt esthétique indéniable ou présentant un caractère exceptionnel, caractéristique du patrimoine de naturel ou culturel de l'île* ».

Il va sans dire que la détermination par la jurisprudence du nouveau concept d'intérêt esthétique « *indéniable* » [sic] ou du caractère « *exceptionnel* » d'un espace [sic] sera le terreau d'innombrables contentieux.

Deux derniers éléments techniques affaiblissent enfin le dispositif du III :

① Les « zones d'urbanisation futures » qui y sont visées ressortiront-elles du CGCT qui n'en donne aucune définition ? Ou bien faut-il comprendre que, par préterition, le texte renvoie au régime des zones « NA » visées au code de l'urbanisme ?

② La dernière phrase indique que le PADU définit les règles d'organisation de ces zones. Ce libellé est, pour le moins, impropre puisque le PADU ne peut définir que les règles d'organisation et les conditions d'insertion des constructions et non pas, a priori, celles de zones d'urbanisation future.

Votre commission spéciale ne méconnaît pas la nécessité d'assouplir certaines dispositions de la loi « littoral », tout en ne souscrivant pas au système retenu par le III de cet article. Aussi vous propose-t-elle de supprimer, par un amendement, le troisième paragraphe de cet article au bénéfice du mécanisme tendant à concilier la protection des zones remarquables et la nécessité d'urbaniser de façon très limitée les espaces proches du rivage, lequel fait l'objet d'un amendement tendant à insérer un paragraphe additionnel à l'article 12.

⇒ **Observations de votre commission spéciale sur le paragraphe IV**

Votre commission spéciale ayant souhaité supprimer les trois premiers paragraphes de l'article L. 4424-10, elle vous présente un **amendement** tendant à apporter une modification rédactionnelle, par coordination, au paragraphe IV qui prévoit l'établissement d'un rapport sur les conséquences de la mise en œuvre du PADU.

C. PROPOSITIONS DE VOTRE COMMISSION SPÉCIALE EN CE QUI CONCERNE LE RÉGIME APPLICABLE AU LITTORAL

Afin de contribuer à résoudre les problèmes posés par l'application de certaines dispositions de la loi « littoral » en Corse, votre commission spéciale vous propose d'insérer trois paragraphes additionnel avant le II de l'article 12 du projet de loi. Ceux-ci ont été élaborés au vu des conclusions tirées par la délégation de votre mission d'information qui s'est rendue en Corse, du 5 au 9 septembre 2001.

Pour votre commission spéciale, **la principale caractéristique du littoral de Corse tient au fait qu'il a été largement préservé de l'urbanisation** depuis l'après guerre, n'étant que peu touché par le déferlement des constructions qui a atteint le littoral du sud de la France. De ce fait même, l'espace littoral corse présente, dans sa quasi-totalité, un caractère exceptionnel, et recèle de nombreux «espaces remarquables» au sens de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, ainsi que diverses zones qui font l'objet de protection de nature environnementale : zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), réserves classées notamment. Le Conservatoire du littoral s'est rendu maître, par voie d'acquisition, d'environ 20 % du linéaire côtier et pourrait encore procéder à des acquisitions au cours des années à venir, -si ses moyens financiers le lui permettent-. Votre commission spéciale souscrit, sur ce point, aux recommandations formulées par le sénateur Louis Le Penec qui, dans un récent rapport remis au Gouvernement, estimait souhaitable de « *donner au conservatoire les moyens d'une nouvelle ambition* » et recommandait d'accroître la dotation de l'Etat pour l'acquisition et l'aménagement.

Parmi les interlocuteurs rencontrés, tant en Corse qu'à l'occasion des auditions tenues au Palais du Luxembourg, nul n'a remis en cause la nécessité de préserver le littoral corse du danger d'un « bétonnage généralisé ». Cependant, de l'avis unanime des élus rencontrés, le développement économique de la Corse pourrait passer de manière significative par le tourisme et, partant, par un renforcement des infrastructures hôtelières, puisqu'il est avéré que le nombre de lits correspondants aux normes en vigueur demeure insuffisant pour faire face à l'accroissement de la demande.

Face à la nécessité de protéger le littoral et de permettre le développement touristique, **une solution de transaction mérite d'être trouvée entre des exigences qui pourraient apparaître, en première analyse, quasiment inconciliables.** Comme l'ont montré les auditions auxquelles a procédé votre commission spéciale, nul ne sait déterminer avec précision, hormis pour certains cas extrêmes :

- ni quelle surface totale devrait être ouverte à l'urbanisation ;
- ni s'il est réellement impossible de trouver, en l'état actuel du droit de l'urbanisme, des espaces urbanisables.

Dès lors on peut craindre qu'une modification législative inspirée par d'indéniables problèmes particuliers n'aboutisse à priver le littoral corse d'une protection d'autant plus nécessaire que la qualité de son environnement constituera, dans le futur, un réel avantage comparatif par rapport à d'autres espaces touristiques de la Méditerranée occidentale qui n'ont, eux, pas bénéficié des mêmes précautions.

Aussi votre commission spéciale vous propose-t-elle d'adopter plusieurs amendements qui découlent de ces considérations et dont l'économie générale s'articule autour de trois grands principes, dans le droit fil de l'amendement tendant à généraliser, en Corse, l'existence de documents d'urbanisme :

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

– le mécanisme institué doit permettre de mesurer la réalité des contraintes excessives que la législation en vigueur fait peser sur certaines communes du littoral de Corse et non pas donner un « blanc seing » aux autorités intéressées qui ne le demandent d'ailleurs nullement ;

– il convient de protéger aussi bien les espaces « remarquables » que la bande dite « des cent mètres » à proximité du littoral, si bien que les seuls espaces où une urbanisation limitée peut être autorisée, outre la partie rétrolittorale, sont les « espaces proches du rivage » ;

- enfin, les concessions faites par rapport aux principes édictés par la loi « littoral », vu la nécessité de permettre un développement limité dans des espaces actuellement inconstructibles, doivent avoir pour contrepartie un renforcement de l'étendue des espaces qui mériteraient, à l'évidence, de figurer dans le patrimoine du Conservatoire du littoral, mais n'ont pu être acquis faute de moyens.

Sur la base de ces orientations, votre commission spéciale a élaboré un dispositif qui prévoit :

1°) Une **procédure d'identification des communes où les dispositions de la loi « littoral » interdisent toute construction nouvelle** ;

2°) Des **modalités de détermination des espaces proches du rivage où des constructions nouvelles pourraient**, sous de strictes conditions, être réalisées ;

3°) Un **mécanisme d'autorisation d'une urbanisation limitée des espaces proches du rivage, sous réserve d'un don de terrains au Conservatoire du littoral.**

● **Procédure d'identification des communes où les dispositions de la loi « littoral » interdisent toute construction nouvelle**

Votre commission spéciale vous propose qu'une directive territoriale d'aménagement ou un document ayant les mêmes effets¹ puisse déterminer, à la demande des communes qui disposent d'un plan local d'urbanisme, la carte des sites dans lesquels l'application des articles L. 146-1 à L. 146-6 du code de l'urbanisme a pour effet d'interdire la délivrance de toute autorisation d'occupation du sol.

Cette carte ne pourrait concerner que les portions du littoral de la Corse caractérisées par :

– une faible urbanisation antérieure à la promulgation de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ;

– l'existence de nombreux espaces « remarquables » ou, pour reprendre la formulation utilisée à l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, ou des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques.

Il ne saurait, en effet, être question de faciliter l'urbanisation de zones dans lesquelles une urbanisation incontrôlée a, d'ores et déjà, porté atteinte à la qualité du paysage.

¹ C'est à dire le PADU, cette expression est actuellement utilisée pour le schéma d'aménagement de la Corse, cf. art. L. 144-5 du CU et L. 4414-11 (nouveau) du CGCT proposé par le projet de loi.

Cette carte serait élaborée après avis du Conseil des sites dans des conditions analogues à la procédure fixée par l'article L. 146-4-II pour l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

● **Détermination des espaces proches du rivage où des constructions nouvelles pourraient être réalisées**

Dans les « espaces proches du rivage » -ce qui exclut aussi bien la bande des cent mètres que les « espaces remarquables »- une nouvelle forme d' « urbanisation limitée » serait autorisée, dès lors qu'une commune figurerait dans la carte annexée au PADU. Cette carte délimiterait les zones dans lesquelles une urbanisation limitée non située en continuité avec les constructions existantes peut être réalisée. Elle serait élaborée au vu de la demande exprimée par une délibération de chaque commune concernée qui préciserait les motifs qui la conduisent à solliciter cette inscription, à savoir :

– le diagnostic élaboré avant l'élaboration du SCOT ou celui qui précède l'élaboration du PLU, ainsi que les motifs pour lesquels l'application des articles L. 146-1 à L. 146-9 du code de l'urbanisme (qui ont codifié la loi « littoral ») a pour effet d'interdire la délivrance de toute autorisation d'occupation du sol et empêche, de ce fait, soit la réalisation du projet de développement et d'aménagement durable retenu dans le SCOT, soit celle du projet de développement et d'aménagement durable défini dans le PLU ;

– les principes applicables à l'insertion paysagères des constructions dans les zones pour lesquelles l'autorisation est demandée ;

– le coefficient d'occupation des sols ou les principes en tenant lieu que la commune fixera dans cette zone ;

– la liste des espaces susceptible d'être donnés, en contrepartie, au Conservatoire du littoral.

● **Mécanisme d'autorisation d'une urbanisation limitée des espaces proches du rivage, sous réserve d'un don de terrains au Conservatoire du littoral**

Ces dispositions constituent un aménagement de la rigueur de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme qui limite, actuellement, la possibilité de construire dans les « espaces proches du rivages » à l'extension limitée de l'urbanisation par rapport aux espaces déjà urbanisés si elle motivée par des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau.

Elles auraient pour **contrepartie** une **cession de terrains à titre gratuit au Conservatoire du littoral**, selon une procédure qui s'inspire de celle prévue par l'article L. 130-2 du code de l'urbanisme. Celui-ci permet à une commune de donner un terrain à bâtir à un propriétaire qui consentirait à

lui donner un espace boisés classé, ou d'autoriser ce propriétaire à construire sur une superficie correspondant au dixième de la superficie qu'il remet, à titre gratuit, à la commune intéressée.

La superficie des espaces susceptibles d'être urbanisés dans des espaces proches du rivage du fait d'un don consenti au conservatoire du littoral ne pourrait excéder :

- un dixième du total des espaces proches du rivage couverts par le plan local d'urbanisme, cédés en contrepartie, à titre gratuit, au Conservatoire du littoral ;

- un centième du total des espaces « remarquables » cédés, aux mêmes fins, au Conservatoire.

Les terrains pris en compte pour effectuer cette opération devraient être compris dans le territoire de la ou des communes, relevant du PLU.

L'ensemble de ce dispositif s'inscrit dans la logique de l'article L. 146-4-II du code de l'urbanisme, applicable aux « espaces proches » du rivage. Celui-ci prévoit qu'un SCOT peut déroger aux interdictions qu'il édicte : le régime proposé par votre commission spéciale est plus protecteur puisqu'il prévoit, outre l'intervention de l'autorité chargée d'élaborer le PADU, une cession à titre gratuit au conservatoire du littoral.

Article L. 4424-11 du Code général des collectivités territoriales **Portée normative du PADU**

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, détermine la place du PADU dans la hiérarchie des normes.

A l'instar du schéma d'aménagement de la Corse, dont la valeur normative est définie par l'article L. 144-5 du code de l'urbanisme, **le PADU aura les mêmes effets que les directives territoriales d'aménagement (DTA). Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales devront être compatibles avec lui.**

Rappelons qu'en vertu de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme, les DTA *« peuvent fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires. Elles fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages. Ces directives peuvent également préciser pour les territoires concernés, les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, adaptées aux particularités géographiques locales. [...] »*.

Les DTA sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat, et approuvées par décret en Conseil d'Etat. Au cours de l'examen du projet de loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, le Sénat a obtenu une modification du régime des DTA afin de prévoir que **ces documents seront soumis aux principes généraux relatifs à l'utilisation économe du territoire** qui s'appliquent à tous les autres documents de planification de l'espace, (article L. 121-1 du code de l'urbanisme, dernier alinéa).

Actuellement, sept sites sont concernés par la préparation d'une DTA : les Alpes-Maritimes, l'aire métropolitaine marseillaise, les estuaires de la Loire et de la Seine, les Alpes du Nord, l'aire urbaine lyonnaise et la zone des bassins miniers lorrains. On notera que la procédure d'élaboration de ces documents est très lourde puisque les études relatives aux premiers projets de DTA précités ont débuté en 1996 et que, cinq ans plus tard, aucune DTA n'est entrée en vigueur.

En outre, le PADU pourra préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales des dispositions des lois « montagne » et « littoral » codifiées aux articles L. 145-1 à L. 146-9 du code de l'urbanisme.

Le dernier alinéa de l'article prévoit enfin, à l'instar du dernier alinéa de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme qui concerne les DTA, que les dispositions du PADU s'appliquent aux personnes et aux opérations mentionnées aux articles L. 145-1 à L. 146-9 du code de l'urbanisme qui concernent les dispositions particulières applicables aux zones de montagne, et au littoral.

Rappelons qu'en vertu de la décision du Conseil constitutionnel n° 94-358 du 26 janvier 1995, si les DTA peuvent comporter des adaptations à des particularités géographiques locales, celles-ci ne peuvent conduire à méconnaître les dispositions des lois d'aménagement et d'urbanisme.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter un **amendement** ayant un double objet de coordination afin :

– de codifier ces dispositions dans le chapitre chapitre IV relatif aux *Dispositions particulières applicables à la collectivité territoriale de Corse* du Titre IV (*Dispositions particulières à certaines parties du territoire*) du Livre premier, (*Règles générales d'utilisation du sol*) du code de l'urbanisme pour les raisons évoquées dans le commentaire de l'article L. 4424-9 ;

– d'apporter une modification de coordination relative à dénomination du PADU.

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**

Cet article, auquel l'Assemblée nationale n'a adopté qu'un amendement rédactionnel, **dispose que le PADU vaut schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) et schéma régional de transport.**

En vertu de l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, le **SMVM** fixe les « *orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral. Il détermine la vocation générale des différentes zones et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Il précise les mesures de protection du milieu marin. Il détermine également les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants, ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime. Il peut, en particulier, édicter les sujétions particulières intéressant les espaces maritime, fluvial ou terrestre attendant, nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral.* »

Elaboré par l'Etat, le SMVM est soumis pour avis aux communes, aux départements et aux régions intéressés, puis approuvé par décret en Conseil d'Etat. Il a les mêmes effets qu'une DTA.

Le PADU vaut également **schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT)**. Aux termes de l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée¹, le SRADT fixe « *les orientations fondamentales, à moyen terme, du développement durable du territoire régional. Il comprend un document d'analyse prospective et une charte régionale, assortie de documents cartographiques, qui exprime le projet d'aménagement et de développement durable du territoire régional.* » Il définit notamment « *les principaux objectifs relatifs à la localisation des grands équipements, des infrastructures et des services d'intérêt général qui doivent concourir au sein de la région au maintien d'une activité de service public dans les zones en difficulté ainsi qu'aux projets économiques porteurs d'investissements et d'emplois, au développement harmonieux des territoires urbains, périurbains et ruraux, à la réhabilitation des territoires dégradés et à la protection et la mise en valeur de l'environnement, des sites, des paysages et du patrimoine naturels et urbains en prenant en compte les dimensions interrégionale et transfrontalière.* » Enfin, il veille à « *la cohérence des projets d'équipement avec les politiques de l'Etat et des différentes*

¹ Par l'article 5 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 précitée.

collectivités territoriales, dès lors que ces politiques ont une incidence sur l'aménagement et la cohésion du territoire régional. »

Enfin, **les dispositions du plan valent schéma régional de transport** au sens de l'article 14-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée ¹, d'orientation des transports intérieurs et s'imposent aux plans départementaux des transports.

Les schémas régionaux de transport sont, quant à eux, élaborés par les régions. Ils comprennent un volet « transport de voyageurs », et un volet « transport de marchandises ». Ils *« ont pour objectif prioritaire d'optimiser l'utilisation des réseaux d'équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transport et la coopération entre les opérateurs en prévoyant, lorsque nécessaire, la réalisation d'infrastructures nouvelles »*.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter un **amendement** ayant un double objet de coordination à cet article afin :

- de codifier ces dispositions dans le chapitre IV relatif aux *Dispositions particulières applicables à la collectivité territoriale de Corse* du Titre IV (*Dispositions particulières à certaines parties du territoire*) du Livre premier, (*Règles générales d'utilisation du sol*) du code de l'urbanisme pour les raisons évoquées dans le commentaire de l'article L. 4424-9 ;

- d'apporter une modification de coordination relative à dénomination du PADU.

Article L. 4424-13 du Code général des collectivités territoriales **Procédure d'élaboration du PADU**

Cet article dispose que le PADU est élaboré par le Conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse et prévoit la procédure préalable à son entrée en vigueur.

A l'instar du **plan de développement** visé à l'article L. 4424-19 du CGCT et du **schéma d'aménagement** mentionné aux articles L. 144-1 et L. 144-3 du code de l'urbanisme, le plan d'aménagement et de développement durable est **préparé par le Conseil exécutif** puis **adopté par l'Assemblée** de Corse. Alors que la loi ne prévoyait pas que le projet de plan de développement soit soumis à enquête publique, et tandis que le projet de schéma d'aménagement était seulement « mis à la disposition du public » (cf. article L. 144-3, avant dernier alinéa), le PADU sera **soumis à l'enquête publique** puis **approuvé par la même assemblée.**

¹ Par l'article 44 de la loi n°99-533 du 25 juin 1999 précitée.

La coopération des entités intéressées par ce document est renforcée, lors de son élaboration, par rapport au système antérieur. En effet, alors que pour la préparation du plan de développement, les départements, les communes, le Conseil économique, social et culturel de Corse et les partenaires économiques et sociaux étaient « *consultés* », le texte prévoit que diverses entités juridiques sont « *associées* » à l'élaboration du projet de plan par le Conseil exécutif, selon des modalités définies par l'Assemblée de Corse. Il s'agit :

- de **l'Etat**, en la personne de son représentant ;
- des **départements, communes et EPCI compétents en matière d'urbanisme** ;
- des **chambres consulaires** ;

Cette **procédure d'association** se rapproche donc de celle prévue pour l'élaboration du schéma d'aménagement par l'article L. 144-3 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur.

Le représentant de l'Etat porte à la connaissance du Conseil exécutif les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national qui doivent être prises en compte, ainsi que les dispositions nécessaires à la bonne fin de ces projets et de ces opérations, selon une procédure en vigueur pour les documents de planification et d'aménagement (SCOT, PLU, ...).

Une fois le **projet de PADU arrêté par l'exécutif**, il est soumis pour avis :

- au Conseil économique, social et culturel ;
- au Conseil des sites.

L'Assemblée de Corse **adopte le projet de schéma** avant qu'il ne soit mis à l'enquête publique accompagné :

- des délibérations « *particulières et motivées* » prises pour l'application de la loi « littoral » en vertu de l'article L. 4424-10, dans la rédaction proposée par le projet de loi ;
- des avis motivés du Conseil économique, social et culturel de Corse et du conseil des sites de Corse¹.

L'enquête publique se déroule dans les conditions de droit commun prévues par les articles L. 123-1 à L. 123-16 du code de l'environnement. Au

¹ Dans le régime antérieur, le plan était adopté après consultation du CES tandis que le schéma d'aménagement était soumis pour avis au Conseil des sites. Cf. les articles L. 4424-19 alinéa 4 du CGCT et L. 144-3 alinéa 3 du code de l'urbanisme dans leur rédaction en vigueur.

vu de son résultat, le PADU est **approuvé par l'Assemblée de Corse** selon des modalités analogues à celle prévues pour son adoption.

Le **seul amendement adopté par l'Assemblée nationale**, en première lecture au deuxième alinéa de cet article prévoit :

– qu'une délibération de l'Assemblée de Corse précisera les conditions dans lesquelles les organisations consulaires seront associées à l'élaboration du projet de plan ;

– que des organisations professionnelles pourront être associées à son élaboration, dans les mêmes conditions.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter un **amendement** ayant un double objet de coordination à cet article afin :

- de codifier ces dispositions dans le chapitre chapitre IV relatif aux *Dispositions particulières applicables à la collectivité territoriale de Corse* du Titre IV (*Dispositions particulières à certaines parties du territoire*) du Livre premier, (*Règles générales d'utilisation du sol*) du code de l'urbanisme pour les raisons évoquées dans le commentaire de l'article L. 4424-9 ;

- d'apporter une modification de coordination relative à dénomination du PADU.

- de tirer la conséquence de la suppression des trois premiers paragraphes de l'article L. 4424-10 qui vous est proposée.

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**

Cet article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, **prévoit que le contrat de plan Etat-Corse ne peut être conclu qu'après l'approbation du PADU.**

Cette disposition lie donc le versement des aides liées au contrat de plan à la réalisation du PADU, ce qui constitue une **incitation** beaucoup plus forte que celle prévue par les textes en vigueur. L'article L. 4424-19 du CGCT dans sa rédaction actuelle se borne, en effet, à prévoir que le plan d'aménagement doit être établi dans un délai d'un an courant à compter de l'installation de l'Assemblée de Corse, lequel s'est, comme on l'a vu ci-dessus, avéré trop bref.

Comme, en vertu de l'article 12 du projet de loi, l'actuel plan d'aménagement reste en vigueur, cette disposition n'est appelée à prendre effet, au plus tôt, que lors de la renégociation des contrats de plan postérieurs à 2006.

Votre commission spéciale vous propose d'adopter un **amendement** ayant un double objet de coordination à cet article afin :

- de codifier ces dispositions dans le chapitre chapitre IV relatif aux *Dispositions particulières applicables à la collectivité territoriale de Corse* du Titre IV (*Dispositions particulières à certaines parties du territoire*) du Livre premier, (*Règles générales d'utilisation du sol*) du code de l'urbanisme pour les raisons évoquées dans le commentaire de l'article L. 4424-9 ;

- d'apporter une modification de coordination relative à dénomination du PADU.

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**

Cet article permet au représentant de l'Etat d'obtenir la modification du PADU pour parvenir à réaliser un programme d'intérêt général ou une opération d'intérêt national.

L'actuel article L. 144-2, 2°, prévoit que le schéma d'aménagement doit respecter les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre d'opérations d'intérêt national et qu'il prend en compte les programmes de l'Etat. Il revient au préfet, sur le fondement de l'article L. 144-4, de demander à la collectivité territoriale de Corse de procéder aux modifications du schéma d'aménagement destinées à permettre la réalisation d'une opération prévue par l'article L. 144-2, 2°, précité. Toutefois, des adaptations législatives ou réglementaires peuvent être apportées au code de l'urbanisme par la collectivité territoriale de Corse, dans les conditions prévues par l'article 26 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 précitée. Si la procédure de révision n'a pas abouti dans les six mois suivant la demande du représentant de l'Etat, il peut y être procédé par décret en Conseil d'Etat ou, en cas d'urgence, par décret en conseil des ministres.

La rédaction initiale de l'article L. 4424-15 reprend, en substance, les dispositions figurant actuellement à l'article L. 144-4 du code de l'urbanisme. Cependant, l'Assemblée nationale a modifié le dernier alinéa de cet article afin de supprimer la possibilité de modifier le PADU par décret pour imposer la prise en compte d'un projet d'intérêt général (PIG). Cette rédaction aboutit à permettre au préfet de demander la modification du schéma dans un délai de six mois, sans assortir de sanction ni l'absence de réponse émanant de la

collectivité territoriale de Corse, ni le maintien de dispositions du PADU contraires à un PIG.

Votre Commission spéciale s'interroge tant sur le libellé du premier alinéa de cet article que sur l'opportunité de la suppression opérée à l'Assemblée nationale, puisque des dispositions analogues permettent au préfet de faire primer les opérations d'intérêt général sur les SCT ou les PLU (cf. articles L. 123-12 et L. 123-14 du code de l'urbanisme).

C'est pourquoi elle propose au Sénat d'adopter **un amendement** tendant à :

- revenir à une rédaction analogue à celle actuellement en vigueur ;
- codifier ces dispositions dans le chapitre chapitre IV relatif aux *Dispositions particulières applicables à la collectivité territoriale de Corse* du Titre IV (*Dispositions particulières à certaines parties du territoire*) du Livre premier, (*Règles générales d'utilisation du sol*) du code de l'urbanisme pour les raisons évoquées dans le commentaire de l'article L. 4424-9 ;
- d'apporter une modification de coordination relative à dénomination du PADU.

Sous réserve des amendements qu'elle vous soumet, votre commission spéciale vous demande d'adopter l'ensemble de l'article 12 ainsi modifié.

Article 13 **Abrogations**

Par coordination avec les dispositions que supprime l'article 12 du projet de loi, cet article abroge diverses dispositions du code général des collectivités territoriales, du code de l'urbanisme et de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Il précise que le schéma d'aménagement et le plan de développement applicables à la date de publication de la loi restent en vigueur jusqu'à l'approbation du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse.

Dans le code général des collectivités territoriales, seraient abrogés les articles :

- L. 4424-19 (régime juridique du plan de développement de la Corse) ;
- et L. 4424-20 (détermination du régime des aides économiques pour la collectivité territoriale de Corse).

S'agissant du **code de l'urbanisme**, l'article 13 prévoit d'abroger les articles :

- L. 144-1 (régime juridique du schéma d'aménagement de la Corse) ;
- L. 144-2 (règles qui s'imposent au schéma directeur) ;
- L. 144-3 (modalités d'élaboration du schéma) ;
- L. 144-4 (modification du schéma à l'initiative du représentant de l'Etat) ;
- L. 144-5 (équivalence entre ce schéma et une DTA).

L'article 12 prévoit enfin de donner, également par coordination, une nouvelle numérotation aux articles L. 4424-18 et L. 4424-21 du code général des collectivités territoriales.

A cet article, votre commission vous propose d'adopter deux **amendements de coordination**.

Votre commission spéciale vous demande d'adopter l'article 13 ainsi amendé.

Sous-section 2

Des transports et de la gestion des infrastructures

Article 14

Transports

Cet article détermine le régime des obligations de service public susceptibles d'être imposées sur certaines liaisons aériennes ou maritimes.

Il est composé de huit paragraphes. Six d'entre eux consistent en des abrogations, des dispositions de coordination et des re-numérotations d'articles (paragraphes I à III, et VI à VIII). **Les paragraphes IV et V** contiennent, quant à eux, des dispositions essentielles pour l'évolution du système de transport de la Corse dont on présentera les spécificités, avant d'examiner le contenu des deux paragraphes précités.

I. LE RÉGIME DES TRANSPORTS DE LA CORSE

A. UNE COMPÉTENCE DÉTERMINANTE POUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

En vertu de la sous-section 5 de la section VI du chapitre IV du titre II du livre IV du Code général des collectivités territoriales, qui résulte

des articles¹ 71 à 75 et 78-V de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991, **la collectivité territoriale de Corse joue un rôle central dans l'organisation des transports en collaboration avec les départements.**

Elle établit un **schéma des transports interdépartementaux**, qui s'impose aux plans départementaux de transport. Il revient au **département d'organiser les liaisons interdépartementales** dans le cadre d'une convention conclue avec la collectivité territoriale de Corse.

En matière de **transports ferroviaires**, **la collectivité territoriale de Corse est substituée à l'Etat**. A ce titre, elle reçoit un concours budgétaire équivalent aux charges assumées du fait de l'exploitation des transports ferroviaires.

S'agissant des **transports maritimes et aériens**, **la collectivité territoriale de Corse définit leurs modalités d'organisation entre l'île et toute destination de la France continentale**, en particulier en matière de desserte et de tarifs. Les liaisons sont assurées dans le cadre d'un **service public** qui garantit des **conditions d'accès, de qualité, de régularité et de prix destinées à atténuer les contraintes de l'insularité.**

L'Office des transports de la Corse est constitué sous la forme d'un **établissement public industriel et commercial de la collectivité territoriale de Corse**. La loi le charge de procéder :

– à la **conclusion de conventions quinquennales qui règlent les conditions d'exécution, de qualité de service et les modalités de contrôle** de celui-ci ;

– à la **répartition de la dotation de continuité territoriale entre les différents modes de transport.**

En matière de **voirie**, la collectivité territoriale de Corse assure la construction, l'aménagement, **l'entretien et la gestion de la voirie classée en route nationale**, laquelle est transférée dans son patrimoine. Elle peut en déléguer la mise en œuvre aux départements.

La collectivité territoriale de Corse reçoit de l'Etat, en vertu de l'article L. 4425-4 du CGCT une **dotation de continuité territoriale** qui constitue un **concours individualisé au sein de la dotation générale de décentralisation.**

¹ Codifiés aux articles L. 4424-25 à L. 4424-31 du CGCT.

B. DES FLUX DE TRANSPORT DIVERS ET IMPORTANTS POUR LES ÉCHANGES DE L'ÎLE

● Liaisons maritimes et aériennes

L'étude d'impact présentée par le Gouvernement résume comme suit les principales caractéristiques des liaisons aériennes et maritimes de l'île, qui ont concerné 5,509 millions de passagers en 1999, dont 3,106 millions pour le transport maritime et 2,402 millions pour le transport aérien.

En ce qui concerne la **desserte aérienne**, le trafic des lignes qui assurent la mise en œuvre du principe de continuité territoriale, entre les aéroports de Bastia, Ajaccio, Calvi et Figari, et ceux de Paris, Marseille, Nice et Lyon, a représenté environ 2.230.000 passagers en 1999 (+ 8 % par rapport à 1998).

Les **lignes de service public subventionnées** sont gérées par Air France (Paris-Ajaccio, Bastia et Calvi) et Air Liberté (Paris-Figari). Elles ont transporté près d'**un million de passagers en 1999**.

Les lignes reliant les aéroports corses à Marseille, Nice et Lyon bénéficient de **l'aide sociale au passager en contrepartie du respect d'obligations de service public** (depuis octobre 2000 pour Lyon). Elles sont notamment exploitées par la compagnie Corse-Méditerranée (CCM), Air Liberté et Air Littoral.

S'agissant de la **desserte maritime**, on distingue le trafic passager du trafic fret.

En 1999, **neuf compagnies maritimes** desservait l'île (dont 3 françaises : SNCM, CMN et Corsica-ferries) à partir de 13 ports continentaux dont 3 ports français (Marseille, Toulon, Nice) et 10 ports italiens. La part du transport maritime de passagers dans le cadre du service public assuré par les deux concessionnaires (SNCM et CMN) représentait 1,45 million de passagers.

Selon l'étude d'impact : *« Ce trafic est réalisé pendant les périodes de vacances estivales. Les mois de juillet et août représentent près de 50 % du trafic annuel. Cette concentration du trafic sur une courte période pose le problème de la disponibilité des navires en période de forte demande et celui de la desserte, peu attractive, en moyenne et basse saison. »* En outre : *« Depuis les ports français, la concurrence est effective depuis 1996 avec l'ouverture par un armateur privé de lignes desservant l'île avec des navires rapides pendant les mois d'été. Cette desserte a été étendue à l'année entière avec un transbordeur, depuis le milieu de l'année 1999 ».*

Le trafic fret, assuré à parts quasiment égales par la SNCM et la CMN dans le cadre du principe de la continuité territoriale a atteint 950.000 tonnes en 1999 (799.000 tonnes entrant en Corse et 151.000 tonnes en sortant).

Le quatrième paragraphe de l'article 14 tend à modifier le régime juridique des dessertes aériennes et maritimes de la Corse.

II. L'ADAPTATION DU RÉGIME DES DESSERTES AÉRIENNES ET MARITIMES À LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE (PARAGRAPHE IV)

Ce paragraphe donne une nouvelle rédaction de l'article L. 4424-19 du code général des collectivités territoriales et **transpose à la Corse des dispositions des règlements du conseil des ministres européens qui prévoient le libre accès de chaque transporteur communautaire aux liaisons intra-communautaires aériennes et maritimes.**

A. LE RÉGIME DES LIAISONS AÉRIENNES ET MARITIMES PÉRIPHÉRIQUES AU REGARD DU DROIT EUROPÉEN

Dans le cadre de la constitution du **marché intérieur européen**, deux règlements du Conseil des ministres ont parachevé la mise en œuvre du **libre accès aux liaisons intra-communautaires** des Etats de l'Union, tout en prévoyant la **faculté d'instituer des obligations de service public**.

● Le principe de libre accès des transporteurs

Le règlement du Conseil n° 92-2408 du 23 juillet 1992 concernant l'accès des transporteurs aériens communautaires aux liaisons aériennes intra-communautaires a libéralisé l'accès aux liaisons aériennes intra-communautaires entre les Etats de l'Union.

Quant au règlement du Conseil n° 3577-92 du 7 décembre 1992, concernant l'application du principe de la libre circulation des services aux transports maritimes à l'intérieur des Etats membres (cabotage maritime), il a aboli les restrictions aux prestations de service de transport maritime à l'intérieur des Etats membres, pour les armateurs communautaires exploitant des navires immatriculés dans un Etat membre et battant pavillon de cet Etat membre, sous réserve que ces navires remplissent toutes les conditions requises pour être admis au cabotage dans cet Etat membre.

Le principe général de libéralisation est assorti d'une dérogation relative à la possibilité d'instituer des obligations de service public, lesquelles intéressent spécifiquement des îles telles que la Corse.

● **La faculté d'instituer des obligations de service public**

Afin de prendre en compte les spécificités de certaines lignes, aériennes ou maritimes, les deux règlements précités ouvrent aux Etats la possibilité d'instituer des **obligations de service public**.

Dans le domaine du **transport aérien**, l'article 4 du règlement n° 2408-92 du 23 juillet 1992 prévoit qu'« *un Etat membre peut [...] imposer des obligations de service public sur des services aériens réguliers vers un aéroport desservant une zone périphérique ou de développement située sur son territoire [...] si ces liaisons sont considérées comme vitales pour le développement économique de la région dans laquelle est situé l'aéroport, dans la mesure nécessaire pour assurer sur cette liaison une prestation de service adéquate répondant à des normes fixes en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix, normes auxquelles le transporteur ne satisferait pas s'il ne devait considérer que son seul intérêt commercial* ».

Le même article prévoit que le droit d'exploiter ces services est concédé après **appel d'offres** publié au *Journal Officiel des communautés européennes*, et que l'Etat membre peut verser une **compensation** à un transporteur aérien sélectionné au titre d'une liaison soumise à des obligations de service public.

S'agissant des **transports maritimes**, l'article 4 du règlement n° 3577-92 du 7 décembre 1992 dispose, quant à lui, qu'« *un Etat membre peut conclure des contrats de service public avec des compagnies de navigation qui participent à des services réguliers à destination et en provenance d'îles ainsi qu'entre des îles ou leur imposer des obligations de service public en tant que condition à la prestation de services de cabotage. Lorsqu'un Etat membre conclut des contrats de service public ou impose des obligations de service public, il le fait sur une base non discriminatoire à l'égard de tous les armateurs communautaires. S'ils imposent des obligations de service public, les États membres s'en tiennent à des exigences concernant les ports à desservir, la régularité, la continuité, la fréquence, la capacité à rendre le service, les tarifs pratiqués et l'équipage du navire. Toute compensation due, le cas échéant, en contrepartie d'obligations de service public doit être versée à tous les armateurs communautaires.* »

Telles sont les dispositions que le projet de loi transpose en droit français.

B. LE PROJET DE LOI INITIAL TRANSPOSE LES DEUX RÈGLEMENTS DE 1992

Le paragraphe IV de l'article 14 du projet de loi initial prévoit, en premier lieu, 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**. Ces obligations ont pour objet d'offrir, compte tenu des spécificités de chaque mode de transport, des dessertes « *dans des conditions d'accès, de qualité, de régularité et de prix destinées à atténuer les contraintes de l'insularité, à faciliter le développement économique de l'île, l'aménagement équilibré du territoire insulaire et le développement des échanges économiques et humains entre l'île et le continent* ».

Cette rédaction reprend, pour partie, celle de l'article L. 4424-28 du code général des collectivités territoriales en vigueur. Elle s'en distingue cependant en ce qu'elle fait référence à des « **obligations de service public** », terme issu de la réglementation communautaire, dont l'objet est beaucoup plus vaste que celui du « service public adapté à chaque mode de transport » auquel l'article L. 4424-28 précité faisait référence.

Rappelons qu'en vertu du règlement du Conseil européen n° 2408-92 du 23 juillet 1992 précité, les obligations de service public, sont définies comme : « *les obligations imposées à un transporteur aérien en vue de prendre, à l'égard de toute liaison qu'il peut exploiter en vertu d'une licence qui lui a été délivrée par un Etat membre, toutes les mesures propres à assurer la prestation d'un service répondant à des normes fixes en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix, normes auxquelles le transporteur ne satisferait pas s'il ne devait considérer que son seul intérêt commercial* », tandis que le règlement n° 3577-92 du 7 décembre 1992 précité les définit comme « *les obligations que s'il considérerait son propre intérêt commercial, l'armateur communautaire [...] n'assumerait pas [...]* ».

Conformément aux dispositions des deux règlements du Conseil des ministres européens précités, les deuxième et troisième paragraphes de l'article L. 4424-19 inséré par le IV de l'article 14 prévoient respectivement que lorsque la collectivité territoriale de Corse décide de soumettre les lignes à des obligations de service public, elle peut :

– s'agissant des **compagnies aériennes**, désigner pour l'exploitation de ces liaisons des titulaires d'une licence d'exploitation de transporteur aérien délivrée par un Etat membre de l'Union européenne ou Partie à l'Espace économique européen ;

– et en ce qui concerne les **compagnies maritimes**, désigner pour l'exploitation de ces liaisons des compagnies dont la flotte est immatriculée dans un Etat membre de l'Union européenne ou Partie à l'espace économique