

COMMISSION DES COMPETENCES LEGISLATIVES ET REGLEMENTAIRES

Synthèse des travaux sur le projet de réforme institutionnelle

La Commission des compétences législatives et réglementaires

Dès le début de la mandature actuelle, Paul GIACOBBI, président du conseil exécutif et Dominique BUCCHINI, président de l'Assemblée de Corse, en accord avec Pierre CHAUBON, conseiller à l'Assemblée de Corse, ont souhaité créer la Commission des compétences législatives et réglementaires, afin de faire vivre le statut particulier de la Corse dans des conditions optimales en se donnant un double objectif : mieux faire fonctionner le pouvoir normatif existant et réfléchir à des axes de propositions de réforme institutionnelle.

La Commission des compétences législatives et réglementaires a ainsi été installée le 26 mai 2010, son président étant Pierre Chaubon, son vice-président, François Tatti, son rapporteur, Etienne Bastelica et ses membres, Laetitia Casalta, Michel Castellani, Yannick Castelli, Camille de Rocca Serra, Stéphanie Grimaldi, Xavier Luciani, Antoine Orsini, Ange Santini, Gilles Simeoni et Jean-Guy Talamoni, représentant l'ensemble des groupes politiques de l'Assemblée de Corse.

Ses missions consistent d'une part à être saisie pour avis sur les textes sur lesquels l'Assemblée de Corse est consultée et d'autre part, à préparer des rapports généraux destinés à être soumis à l'Assemblée de Corse.

La Commission a ainsi établi un rapport démontrant que les compétences de la CTC relevant du domaine normatif sont inopérantes et n'ont pas de caractère effectif. Ce rapport adopté à l'unanimité par l'Assemblée en janvier 2011, et transmis au Premier ministre, a donné lieu en retour à une circulaire invitant les membres du gouvernement à veiller au respect des attributions spécifiques de la CTC. Pour autant, la situation a perduré à l'identique, l'Assemblée de Corse entérinant de nouvelles propositions, restées sans réponse, ou avec avis négatif de l'État.

La Commission a coordonné également d'autres rapports dont le dossier sur la nouvelle définition du PADDUC, préparé en relation étroite avec Mme Maria GIUDICELLI, conseillère exécutive, celui sur la question très sensible du droit des mutations et successions en Corse ainsi que celui du toilettage du statut du conseil exécutif de Corse.

Enfin, la Commission a été chargée par le président du conseil exécutif d'une mission de réflexion sur les institutions de la Corse et notamment sur la loi du 16 décembre 2010 portant réforme des collectivités territoriales.

En effet, en engageant une réforme de l'organisation territoriale, le gouvernement conduit par François FILLON avait donné à la collectivité territoriale de Corse l'initiative de proposer les améliorations souhaitables au statut particulier. La nouvelle majorité gouvernementale a poursuivi cette démarche, en sollicitant les élus pour qu'ils lui soumettent, dans l'optique de l'acte III de la décentralisation, un cadre de propositions appropriées.

A cet égard, s'est imposée progressivement chez une majorité de groupes politiques l'idée d'une réforme constitutionnelle, en établissant le constat qu'une loi ordinaire ne permettait pas d'obtenir des pouvoirs d'adaptation opérants.

La Commission a recensé d'autres problèmes de même ordre : l'Assemblée de Corse a adopté un rapport sur le statut de co-officialité de la langue corse, elle recherche également les moyens de renforcer la protection du patrimoine foncier notamment à l'égard de la spéculation immobilière qui s'exerce dans l'île, et une demande de transfert de la fiscalité sur les droits de succession a été soumise au gouvernement pour sortir du désordre juridique ; celui-ci sollicitant alors le Conseil d'Etat, qui a donné un avis négatif en évoquant d'une part, les articles 34 et 72 de la Constitution et d'autre part, le principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques.

La Commission souhaite donc proposer une mention spécifique de la Corse dans la Constitution pour régler ces problématiques et rendre les pouvoirs déjà dévolus à la CTC plus efficaces et performants.

Travaux de la commission sur la réforme des collectivités territoriales

Historique

La Commission a initié ses travaux sur la réforme des collectivités territoriales instituée par la loi du 16 décembre 2010, en avril 2011. Si certaines dispositions de la loi, régissant par exemple les communes et l'intercommunalité, sont applicables de plein droit à la Corse, d'autres relatives aux rapports entre les départements et la région, notamment la création du « conseiller territorial » ainsi que la répartition des compétences en découlant, ne la concernent pas.

Dans ce cas, le gouvernement a préféré laisser toute latitude à l'Assemblée de Corse pour prendre ou non l'initiative de s'intégrer aux nouveaux dispositifs et d'en proposer les modalités.

La Commission a ainsi souhaité aborder l'ensemble des dispositions de la loi du 16 décembre 2010, en menant une réflexion sur ce qui pourrait être transposable et s'adapter aux spécificités de l'île, tout en restant dans le cadre du statut particulier. Elle a décidé de conjuguer travail en commission et auditions, afin d'effectuer un état des lieux permettant d'identifier les problèmes et d'esquisser des solutions, avec l'objectif final de présenter à l'Assemblée de Corse un rapport assorti de propositions.

Elle a tenu à débiter ses travaux par le volet relatif à l'intercommunalité, applicable en Corse, en raison du calendrier d'exécution qui prévoit la réalisation par le Préfet du schéma départemental de coopération intercommunale avant le 31 décembre 2011. La commission a par la suite élargi ses débats au volet départements/région, non applicable à la Corse, et mené une réflexion visant à proposer des dispositifs sur l'évolution institutionnelle et le statut de la collectivité territoriale de Corse.

En deux ans, la Commission des compétences législatives et réglementaires s'est ainsi réunie à seize reprises dont dix réunions de commission, quatre séminaires et deux séances plénières. La Commission a également procédé à vingt-six auditions de personnalités qualifiées touchant ainsi l'ensemble de la classe politique et de la société civile insulaires (*parlementaires de Corse - présidents du conseil exécutif, de l'Assemblée et du conseil économique, social et culturel de Corse, présidents des conseils généraux de Corse-du-Sud et Haute-Corse, préfet de Corse et préfet de Haute-Corse, maires des principales villes de Corse avec leurs communautés d'agglomération, présidents d'EPCI dans les milieux urbain et rural, présidents de l'association des maires de Corse-du-Sud et Haute-Corse, président de l'université de Corse...*).

Le volet de la loi relatif aux communes et à l'intercommunalité

Les grandes lignes de cette loi concernent la réalisation du schéma départemental de coopération intercommunale avant le 31 décembre 2011, du schéma régional sur la définition et la répartition des compétences ainsi que la couverture de l'ensemble du territoire par des structures intercommunales d'ici à juin 2013 avec la dissolution de la plupart, voire de tous les syndicats divers et variés, induisant leur fusion et la reprise de leurs compétences par les intercommunalités existantes ou à créer.

Après avoir procédé à une série d'auditions de personnalités représentatives de l'intercommunalité en Corse, débattu et rendu ses conclusions - les deux schémas départementaux ayant été adoptés -, la commission n'a pas présenté de propositions d'adaptation à ce volet de la réforme mais a émis des réserves et des inquiétudes sur les ressources et moyens de l'intercommunalité ainsi que sur l'équilibre territorial. D'autres propositions de nature plus substantielle comme le passage de statut de l'établissement public à la collectivité locale, seront susceptibles d'être étudiées dans le cadre de la réflexion globale de la Commission sur la réforme des collectivités territoriales.

Les conclusions de la Commission

Mettant l'accent sur l'imprécision de la réforme quant aux modalités concrètes de coopération entre les différentes entités, elle a souligné la nécessité d'adapter les périmètres des intercommunalités à des territoires de projet, afin de mettre réellement en place une stratégie de développement structurante.

Elle recommande qu'un objectif de convergence et d'harmonisation entre les territoires issus des schémas départementaux et les projets de territorialisation dont l'émanation principale sera le futur PADDUC, soit fixé à moyen terme, afin de tenir compte de la réalité de terrain.

La Commission craint que, malgré la mise en œuvre de la réforme, l'intercommunalité ne représente qu'un échelon administratif supplémentaire, alors qu'elle pourrait devenir, sur des thèmes prédéfinis, un échelon « opérationnel » pour coordonner les politiques régionales.

Elle a ainsi insisté sur une répartition des compétences efficace et adéquate entre communes et intercommunalités, celle-ci devant être établie sur la base d'une évaluation concrète. Elle redoute que les transferts de compétences soient effectués sans les moyens afférents, d'où la nécessité pour les intercommunalités de mieux maîtriser l'assiette de leurs ressources aux fins de gérer sur un long terme leur développement. Des mesures de péréquation entre territoires « riches » et « pauvres » seront nécessaires, par le biais de mesures fiscales, notamment une harmonisation des taux.

Enfin, s'agissant du mode d'élection des conseillers communautaires, la Commission préconise que tous les territoires soient représentés afin de ne pas créer une intercommunalité à deux vitesses.

Le projet de réforme institutionnelle

La réforme des collectivités a été totalement remise en question dans le cadre du nouvel acte de décentralisation voulu par le Président de la République, François HOLLANDE. Toutefois, la question de la Corse reste d'actualité sachant que les élus de l'île ont été sollicités pour faire part au gouvernement de leurs attentes en matière d'évolution institutionnelle.

La Commission a donc décidé de travailler sur une séquence spécifique à la Corse, étant consciente qu'elle va devoir se heurter à un problème de cadre constitutionnel sur plusieurs sujets pour lesquels une révision de la Constitution s'avérera nécessaire : le statut de co-officialité de la langue corse voté à la quasi-unanimité par l'Assemblée de Corse, les problématiques liées au foncier, pour lesquelles il faudra demander une évolution du cadre constitutionnel et le transfert de la fiscalité des droits de succession vers la collectivité territoriale de Corse, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée de Corse.

L'organisation des travaux

Après avoir procédé à de nombreuses auditions internes et externes à la collectivité territoriale de Corse, la commission a ainsi entamé la seconde phase de ses travaux, avec l'objectif de présenter à l'Assemblée de Corse un rapport assorti de propositions sur la réforme institutionnelle. Afin d'éclairer les élus territoriaux sur les choix qu'ils seront amenés à opérer, le président du conseil exécutif a chargé l'inspecteur général des services, José COLOMBANI de préparer un rapport comportant une analyse critique de l'organisation institutionnelle actuelle et une étude concrète des différentes évolutions envisageables, qui a fait l'objet d'une discussion approfondie au sein de la Commission.

Cette importante contribution (M. COLOMBANI ayant produit plusieurs rapports à cet effet) ainsi que celles des groupes politiques, les séries d'auditions, les études (rapport du professeur B. CASTAGNEDE, expertise du collège des constitutionnalistes - expertises juridiques complémentaires relatives au PADDUC – contributions de l'université de Corse) et analyses de la Commission, les délibérations de l'Assemblée de Corse déjà approuvées en matière de fiscalité, de langue et de foncier, le rapport d'orientations sur le PADDUC, ont servi de base à l'élaboration du rapport final qui sera soumis en séance publique de l'Assemblée de Corse avant sa transmission au gouvernement.

Un faisceau convergent d'éléments émanant de ces documents et analyses a conduit la Commission à étudier en premier lieu la place de la Corse dans la Constitution, avant l'architecture institutionnelle qui nécessite un travail de réflexion à plus long terme via un comité stratégique associant les parlementaires, les départements, les associations de maires, et les maires de grandes villes.

Eu égard à ce travail préparatoire considérable, deux séances plénières ont été organisées les 14 décembre 2012 et 31 mai 2013 afin de présenter un rapport d'étape et recueillir l'avis des différentes sensibilités politiques de l'Assemblée de Corse, la deuxième séance étant notamment consacrée à l'exposé par le collège de constitutionnalistes de leur expertise, et à celui relatif à l'opportunité d'une évolution statutaire face aux mécanismes spéculatifs impactant les marchés foncier et immobilier, par Mme Maria GIUDICELLI, conseillère exécutive en charge de l'élaboration du PADDUC.

Ce rapport, reflet des travaux de la Commission, reprend les différents points étudiés : le premier chapitre étant donc consacré à la réforme constitutionnelle, le deuxième à l'organisation territoriale de la Corse et le troisième traitant de l'amélioration de la gouvernance.

La place de la Corse dans la Constitution

Etat des lieux

La Constitution, depuis la réforme du 28 mars 2003, reconnaît trois groupes de collectivités territoriales : les communes, départements et régions (départements et régions d'outre-mer compris : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, la Réunion), les collectivités à statut particulier (CTC - Paris - Lyon et Marseille) et les collectivités d'outre-mer soumises au régime de spécialité législative (Polynésie Française, Saint Barthélemy, Saint Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon et les îles Wallis et Futuna).

La place de la collectivité territoriale de Corse est donc désormais identifiée, sans toutefois la citer nommément, dans la Constitution, grâce à la création de la catégorie des « collectivités à statut particulier ». La CTC est dotée depuis les lois de 1982, 1991 et 2002 d'un statut spécifique, que l'on peut qualifier d'hybride, puisque, tout en relevant de l'article 72, il comporte des dispositions qui, selon le cas, sont plus ou moins comparables à celles prévues pour les régions et départements d'outre-mer régis par l'article 73 (pouvoir réglementaire sur habilitation), ou pour les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 (organisation spécifique duale, régime électoral Assemblée délibérante).

Cependant, les constats et diagnostics établissent que les pouvoirs spécifiques de la CTC relevant du domaine normatif, sont inopérants. De plus, en réponse à un rapport de l'Assemblée de Corse faisant état de cette situation, le Premier ministre François FILLON a pris une circulaire en date du 23 juin 2011, invitant les membres du gouvernement à respecter les attributions spécifiques de la CTC, qui n'a été suivie d'aucun effet, la majorité des délibérations de l'Assemblée étant restées sans réponse.

La Commission en a donc conclu qu'à cadre constitutionnel constant, les pouvoirs normatifs de la CTC ne pourraient être réellement efficaces. Il s'avère nécessaire et urgent de donner plus d'effectivité à ces pouvoirs en renforçant les capacités juridiques d'action de la CTC, notamment pour la mise en œuvre des orientations définies dans le PADDUC et la promotion de la langue corse ainsi que ses moyens budgétaires et financiers.

Mesures préconisées par la Commission

Au-delà de ce constat, ces simples prérogatives ne permettraient toutefois pas de régler les principales préoccupations de la Corse et de sa population, concernant notamment le foncier, le transfert de fiscalité ou le statut de la langue. La CTC doit avoir la possibilité de décider, dans ses domaines de compétence, d'adapter les lois aux spécificités et contraintes particulières de l'île, au-delà du pouvoir de proposition et du pouvoir réglementaire sur habilitation dont elle dispose déjà.

Ce pouvoir lui permettrait de trouver les solutions aux questions majeures de la fiscalité, du foncier ou de la langue corse mais ne pourrait lui être attribué que par la Constitution. Si celle-ci prévoyait, comme cela est le cas pour les départements et régions d'outre-mer, que la loi puisse faire l'objet d'adaptations justifiées par les caractéristiques et contraintes particulières de la Corse, le parcours législatif serait sans doute facilité et le risque d'une censure du juge constitutionnel amoindri.

Il en résulte qu'à cadre constitutionnel constant, la CTC ne pourra pas être dotée des outils lui permettant de finaliser les politiques menées dans les secteurs précités. A cet effet, la Commission préconise à une large majorité d'intégrer à un projet de loi constitutionnelle, la création d'un article spécifique dans la Constitution, numéroté 72-5, précisant les problématiques qui se posent en Corse et la possibilité de déroger au cadre national dans certains domaines. Elle se dit également favorable à la tenue d'une consultation populaire par voie référendaire avant l'adoption de toute modification.

S'agissant de l'expertise rendue par le collège de constitutionnalistes, et concernant le transfert de la fiscalité applicable aux successions, la Commission a relevé que les conclusions du rapport rejoignaient celles arrêtées et votées par l'Assemblée de Corse. Le gouvernement n'a pas donné suite à cette demande, et a finalement saisi le Conseil d'État qui a rendu un avis négatif, proscrivant ce type de transfert à la collectivité territoriale de Corse.

Concernant la manière de réviser la Constitution, qui s'avère indispensable pour résoudre les problèmes fondamentaux de l'île, le rapport des experts préconisait au départ le rattachement de la Corse aux articles 73 et 74 de la Constitution, en y retirant la notion d'Outre-Mer, alors que, lors de leur exposé en séance plénière du 31 mai dernier, les constitutionnalistes présents ont également exprimé une préférence pour un article spécifique dans la Constitution, option initialement retenue majoritairement par la Commission.

L'architecture institutionnelle

Etat des lieux

L'organisation territoriale de la Corse est marquée à la fois par le caractère hybride de ses fondements juridiques et par le grand émiettement des structures publiques locales. Elle résulte en effet de l'application combinée des lois régissant le statut particulier de l'île et des lois générales de décentralisation.

La prise en compte des spécificités de la Corse a ainsi conduit le législateur, au cours des trente dernières années, à introduire des modifications aux lois communes principalement au niveau « régional », en lui donnant une organisation et un fonctionnement très différents de ceux des autres régions métropolitaines, ainsi que des prérogatives très particulières et des compétences plus élargies. En revanche, il n'a jamais modifié ou adapté, sauf à la marge, les dispositions nationales régissant les niveaux départemental, communal et intercommunal, par exemple en opérant, au profit de la collectivité territoriale, des transferts de compétences et/ou de fiscalité locale.

Par ailleurs, la Corse est la partie du territoire national la plus administrée par rapport à sa population permanente. Pour quelques 300 000 habitants, on compte une collectivité territoriale, deux départements, trois cent soixante communes, auxquelles s'ajoutent un grand nombre de structures intercommunales, des syndicats mixtes, des établissements publics territoriaux et locaux, sans compter les neuf chambres professionnelles.

Un tel empilement comme un tel émiettement des structures publiques ont été considérés, au travers des différentes auditions réalisées, comme constituant une entrave à l'efficacité de l'action publique locale.

L'analyse croisée des compétences et des ressources de la CTC et des deux départements révèle une situation relativement complexe. Ce constat conduit naturellement à examiner la question d'une évolution institutionnelle, à travers trois hypothèses: le maintien de l'organisation existante ou statu quo, l'aménagement de l'organisation existante ou statu quo amélioré, et enfin la fusion des trois collectivités ou celle proposée par l'Inspecteur général des services, José Colombani, qui préconise de s'orienter vers une réforme modulée, avec une organisation déconcentrée.

Mesures préconisées par la Commission

La Commission s'est déclarée à une très large majorité défavorable au maintien de l'organisation existante et même à son aménagement et donné une préférence à une véritable simplification administrative, certains commissaires considérant néanmoins que la préservation d'un échelon de proximité, sous une forme nouvelle, serait nécessaire.

A cet effet, la Commission, tenant compte des échecs des referendums sur la création d'une collectivité unique, organisés en Corse en juillet 2003 et récemment en Alsace en avril 2013, privilégie en premier lieu la révision constitutionnelle à l'architecture institutionnelle qui nécessite pour sa mise en œuvre, une réflexion plus approfondie et une plus large concertation entre les différentes collectivités.

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