

**RAPPORT
N° 2018/O1/056**

ASSEMBLEE DE CORSE

1ERE SESSION ORDINAIRE DE 2018

REUNION DU 8 MARS

**RAPPORT DE MONSIEUR LE PRESIDENT
DU CONSEIL EXECUTIF**

**INSCRIPTION DANS LA CONSTITUTION D'UN ARTICLE
SPECIFIQUE CONSACRE A LA CORSE**

**COMMISSIONS COMPETENTES : COMMISSION DES COMPETENCES LEGISLATIVES ET
REGLEMENTAIRES**

**COMMISSION POUR L'EVOLUTION STATUTAIRE DE
LA CORSE**

INSCRIPTION DANS LA CONSTITUTION D'UN ARTICLE SPECIFIQUE CONSACRE A LA CORSE

Rapport de Monsieur le Président du Conseil Exécutif de Corse

Raportu di u Presidente di u Cunsigliu Esecutivu di Corsica

Le présent rapport vise à présenter un projet d'article spécifique consacré à la Corse dans la Constitution, afin de l'intégrer dans le texte de la révision constitutionnelle d'ensemble qui sera engagée à la fin du mois de mars 2018.

La rédaction retenue ne reflète pas les positions de départ du Conseil exécutif et de l'ensemble de la majorité territoriale, ni non plus bien sûr celle des différents groupes d'opposition.

Elle vise à proposer une formulation susceptible de permettre un large consensus, aussi bien au sein de l'Assemblée de Corse que dans l'ensemble de la société insulaire.

Cette formulation résulte d'un double cheminement :

- d'abord la démonstration partagée de la nécessité d'un article spécifique consacré à la Corse dans la Constitution (chapitre I) ;
- ensuite la recherche d'un large consensus sur le contenu de cet article (chapitre II) .

Cette volonté commune a permis d'aboutir à une proposition de texte répondant utilement aux problématiques soulevées et susceptible d'emporter une très large adhésion, y compris de la part du Gouvernement (chapitre III).

Chapitre I - La démonstration de la nécessité d'un article spécifique consacré à la Corse dans la Constitution

Le Président de la République, dans ses entretiens avec les élus de la Corse comme dans son discours de Bastia du 7 février 2018, a acté que la Corse devait être mentionnée de manière spécifique dans la Constitution.

Il s'est également dit ouvert à l'adoption d'un article consacré à la Corse, invitant les élus de la Corse à faire la démonstration du caractère nécessaire de cette évolution.

Pour mener à bien cette démonstration, il convient d'abord de rappeler que l'actuel statut de la Corse s'est construit en trois étapes principales :

- premier statut particulier avec les lois Defferre de mars et juillet 1982 ;
- deuxième statut avec la loi Joxe portant statut particulier de la Collectivité territoriale de Corse du 13 mai 1991 ;
- troisième statut avec la loi relative à la Corse du 22 janvier 2002.

L'entrée en vigueur de la Collectivité unique, au 1er janvier 2018, qui procède d'une fusion de la Collectivité territoriale de Corse et des deux Départements de Haute Corse et de Corse-du-Sud, relève d'une simplification administrative et non pas d'une évolution institutionnelle accompagnée de nouveaux transferts de compétences.

Malgré ces évolutions statutaires successives, le Conseil constitutionnel a, à trois reprises, censuré les dispositions législatives allant vers une dévolution des pouvoirs plus ample, au motif systématique que de telles avancées n'étaient pas compatibles avec la Constitution.

Ainsi, ont été déclarées inconstitutionnelles :

- en premier lieu, la reconnaissance du peuple corse figurant dans le projet de statut de 1991 (une censure juridique dont il convient de rappeler qu'elle ne remet pas en cause la reconnaissance politique par l'Assemblée Nationale et le Sénat, dans un texte législatif, de l'existence du peuple corse);
- en second lieu, la reconnaissance d'un pouvoir d'expérimentation législative en cas de difficultés d'application liées aux spécificités de l'île, figurant dans la loi de 2002 relative à la Corse.
- en troisième lieu, l'instauration d'un dispositif fiscal spécifique prorogeant les droits de succession, dans le cadre des lois de finances.

Cette question de la fiscalité successorale est un exemple doublement emblématique de la nécessité d'une révision constitutionnelle.

D'abord parce que le retour au droit commun serait ruineux pour une grande majorité de Corses.

Ensuite parce qu'après la censure par le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État a précisé dans un avis du 9 février 2012 que la compétence en matière de fiscalité successorale ne pouvait être transférée à la Collectivité sans modification préalable de la Constitution.

Parallèlement, le dispositif d'adaptation mis en œuvre par la loi portant statut de la Corse de 2002 a fait la preuve de son inefficacité.

La commission des compétences législatives et réglementaires, présidée par Pierre Chaubon, a, dans un rapport en date du 27 janvier 2011, dressé le constat cinglant de cette inefficacité, confinant au mépris de notre institution : sur 40 demandes d'adaptation législative ou réglementaire, prises entre 1982 et 2011, 29 délibérations touchaient au domaine législatif et 8 au domaine réglementaire, 3 étant mixtes.

38 d'entre elles sont restées durablement sans réponse ou ont été rejetées.

Encore très récemment, la demande d'adaptation sur l'écotaxe camping-car présentée par le Conseil exécutif, bien que faisant l'objet d'un très large consensus social et politique, comme en témoignait le vote par l'Assemblée de Corse du 27 juillet 2017, a été elle aussi écartée, sans débat ni explication, lors de sa présentation devant l'Assemblée Nationale le 8 décembre 2017, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2017.

Un triple constat est donc désormais partagé par les parties aux négociations, élus de la Corse et Gouvernement :

- d'une part, la nécessité d'une inscription constitutionnelle du statut de la Corse, via un article spécifique ;
- d'autre part, l'inefficacité, ou en tout cas l'insuffisance, d'un système d'adaptation ou d'habilitation au « coup par coup », comme le démontre les exemples de la Corse et des Départements et Régions d'Outre-Mer régis par l'actuel article 73 de la Constitution ;
- enfin, la nécessité de mettre en œuvre, au profit de la Collectivité de Corse, une habilitation permanente à intervenir dans certaines matières relevant de la loi ou du règlement (le Gouvernement ayant pour l'instant parlé d'une habilitation « pérenne »).

Ces points étant acquis, il convient ensuite de rechercher un large consensus sur le contenu de l'article spécifique à inscrire dans la Constitution, et sur le mécanisme d'habilitation permanente à mettre en œuvre.

Chapitre II – La recherche d’un large consensus sur le contenu de l’article spécifique consacré à la Corse dans la Constitution

Cette orientation procède d’abord d’une philosophie politique d’ensemble : la recherche, par le dialogue et le respect du pluralisme, des points d’équilibre susceptibles de rassembler le plus grand nombre de Corses et d’élus de la Corse, sans demander à quiconque de renoncer à ses convictions, son identité politique et aux fondamentaux en découlant.

Elle répond également à un impératif d’efficacité.

La majorité territoriale, qui a défendu dans le cadre de son projet et de son programme électoral, la nécessité d’une révision constitutionnelle, la mise en œuvre d’un statut d’autonomie de plein droit et de plein exercice, ou encore la reconnaissance juridique du peuple corse, dispose certes de la légitimité que lui a conféré le suffrage universel pour défendre cette option.

Mais il est évident qu’un texte partagé par la majorité et tout ou partie de l’opposition présente un poids politique renforcé, et accroît donc les garanties de réussir à faire modifier la Constitution dans un sens conforme aux intérêts de la Corse et des Corses.

Cette première étape – la recherche d’un large consensus au sein de l’Assemblée de Corse et de la société corse tout entière – est celle qui a été choisie par le Conseil exécutif de Corse et l’ensemble de la majorité territoriale.

C’est pourquoi la rédaction proposée est strictement conforme aux quatre points d’accord actés à l’unanimité à l’occasion de la séance de travail du 23 février tenue par la Commission des évolutions statutaires, élargie à la Commission des compétences législatives et réglementaires, à savoir :

- 1/ La demande d’un article constitutionnel spécifique régissant le statut de la Corse ;
- 2/ L’inscription au sein de cet article, à titre liminaire, des motivations justifiant un traitement spécifique de la Collectivité de Corse. Ces motivations ressortissent aux réalités objectives du territoire, notamment l’existence d’un cumul de contraintes (insularité, relief montagneux), et à la volonté de ses élus de voir ses intérêts propres garantis par le texte constitutionnel ;
- 3/ L’identification au sein de l’article constitutionnel relatif à la Corse des matières ou blocs de compétences dans lesquelles la Collectivité de Corse est habilitée à intervenir dans le domaine de la loi et du règlement. A cet égard, les domaines de la fiscalité, de la protection du patrimoine linguistique et foncier, du développement économique et social ont été avancés par l’ensemble des sensibilités politiques. Ont également été mentionnés dans le débat les domaines de l’aménagement du territoire, de l’éducation (cf. délibération de l’Assemblée de Corse relative à l’obtention d’un cadre normatif spécifique pour l’Académie de Corse) et de la santé publique (adaptation des normes à l’insularité) ;

- 4/ La référence expresse à l'adoption ultérieure d'une loi organique qui viendra détailler les domaines de compétences transférés à l'Assemblée de Corse.

La rédaction proposée respecte également les points actés politiquement et juridiquement par le Président de la République et le Gouvernement, aussi bien lors de prises de positions publiques (discours du Président de la République à Bastia le 7 février 2017) qu'à l'occasion des échanges intervenus avec les élus de la Corse (entretien du Président du Conseil exécutif de Corse et du Président de l'Assemblée de Corse avec le Président de la République à Ajaccio le 6 février 2017 ; entretiens avec le Premier Ministre le 22 janvier, avec le Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et la Ministre auprès du Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur, tout au long du mois de février ; rencontres de Mme Gourault avec l'ensemble des élus à Paris et en Corse, notamment le 27 février à Ajaccio) .

Ce texte est donc susceptible de faire l'objet d'un très large consensus, aussi bien en Corse qu'à Paris.

Son contenu, comme la philosophie qui a sous-tendu sa rédaction, sont conformes à l'objectif politique poursuivi par la majorité territoriale et largement validé par le suffrage universel, à l'occasion des élections territoriales de décembre 2017 : construire, par le dialogue et dans le respect du fait démocratique et du pluralisme, une solution politique d'ensemble, permettant de clore un cycle d'un demi-siècle d'incompréhensions, de conflits, et quelquefois de drames, pour en ouvrir un nouveau, fondé sur la logique d'apaisement, de confiance retrouvée, de construction de nouveaux rapports entre la Corse et la République, et de mise en œuvre d'une véritable dynamique d'émancipation et de développement pour la Corse.

Son contenu équilibré doit également permettre au Président de la République et au Gouvernement de faire la preuve qu'ils sont prêts, comme ils l'ont affirmé, à porter et défendre un article constitutionnel spécifique consacré à la Corse à la hauteur des enjeux, et permettant de répondre efficacement aux attentes et besoins de l'île.

Enfin, le projet d'article vise à l'efficacité juridique et opérationnelle du dispositif proposé.

Celui-ci doit permettre la mise en œuvre de politiques efficaces permettant de prendre en compte les intérêts spécifiques de la Corse et de son peuple.

Chapitre III - Un contenu permettant de lever efficacement le levier constitutionnel : présentation et exposé des motifs des principales dispositions

L'article spécifique consacré à la Corse dans la Constitution doit lever le verrou constitutionnel qui a interdit jusqu'à aujourd'hui la mise en œuvre de politiques publiques conformes aux besoins et intérêts de la Corse et des Corses, et ce dans des domaines essentiels de leur vie quotidienne (protection de leur patrimoine foncier, fiscalité, statut fiscal et social, développement économique et social, emploi, langue...).

La rédaction proposée intègre :

- les échanges, discussions, et travaux ayant eu lieu aussi bien lors de mandatures précédentes que dans le cadre de l'actuelle ;
- les éléments considérés, d'un côté, par les différents groupes représentés au sein de l'Assemblée de Corse et notamment des deux commissions compétentes, de l'autre, par le Président de la République et le Gouvernement, comme des conditions sine qua non de la validation de l'article ;
- les différents rapports qui sont venus jalonner et enrichir la réflexion menée sur le sujet de l'évolution constitutionnelle : rapport Carcassonne, rapport Chaubon, et rapport Mastor, ainsi que les contributions juridiques versées au débat par les groupes d'opposition ;
- les principaux objectifs de l'article 174 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi rédigé :
*« Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de l'Union, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique, sociale et territoriale. En particulier, l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées.
Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents telles que les régions les plus septentrionales à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne ».* C'est notamment sur le fondement de cet article que la Collectivité territoriale de Corse demande, en co-action avec d'autres îles méditerranéennes, l'inscription d'une clause d'insularité dans l'ensemble des politiques publiques de l'Union européenne.

Cette méthodologie a permis de prendre en compte et d'éviter ou dépasser les difficultés juridiques et/ou politiques identifiées lors des différents échanges relatifs à la rédaction de l'article.

En ce qui concerne la numérotation, le choix d'aller vers un article spécifique permet de dépasser les discussions sur la lettre ou l'environnement des articles 72, 73 et 74 actuels de la Constitution.

Il est ainsi loisible d'intégrer certaines dispositions issues ou inspirées des articles existants (par exemple des dispositions en vigueur dans les collectivités à statut d'autonomie régies par l'article 74, ainsi que suggéré par la professeure Mastor dans son rapport), ou encore de créer des dispositions « *sui generis* » adaptées aux spécificités de la Corse.

Il aurait pu, à ce titre, être proposé un article 74-2 qui aurait eu la préférence du Conseil exécutif et de la majorité territoriale.

Dans un souci de recherche de consensus, il est proposé un article 72-5 de la Constitution, selon les préconisations du rapport Chaubon et du professeur Carcassonne et de la délibération du 27 septembre 2013 de l'Assemblée de Corse.

Ce choix de numérotation ne rattache cependant en rien l'article spécifique consacré à la Corse au régime général organisé par l'article 72.

Il permet également d'intégrer des dispositions issues ou inspirées de l'article 74 (par exemple la notion d'*« intérêts propres »*), et de consacrer la Corse comme une entité spécifique à statut particulier, en prenant en compte son appartenance pleine et entière à l'Union Européenne et son rattachement à l'aire méditerranéenne.

De ce fait, il est proposé au Gouvernement, qui a désormais admis la nécessité d'inscrire la Corse dans un article spécifique de la Constitution, de valider les bases constitutionnelles permettant à la future loi organique de définir un statut d'autonomie opérationnel.

L'alinéa 1^{er} pose le cadre général : *« La Corse est une collectivité territoriale à statut particulier et dotée de l'autonomie »*.

La notion d'autonomie est d'ores et déjà reconnue et mise en œuvre dans le cadre de la Constitution actuelle.

Elle est un invariant de la vie politique insulaire depuis un demi-siècle, et fait l'objet d'un large consensus politique et sociétal, comme le démontrent les derniers résultats électoraux, le positionnement de différentes forces politiques insulaires toutes familles politiques confondues, et les enquêtes d'opinion.

L'autonomie apparaît également comme étant le droit commun de l'ensemble des régions insulaires de l'Union Européenne, et notamment celles de Méditerranée.

Enfin, l'aspiration à l'autonomie exprimée par les Corses lors du dernier scrutin territorial a été également, *« entendue »* par le Président de la République lors de son discours de Bastia le 7 février 2017, lequel a également précisé que cette autonomie devait être *« reconnue dans le cadre de la République »* (p.14).

L'alinéa 2 définit les objectifs du statut ainsi reconnu à la Corse et en explique les justifications : *« Ce statut tient compte des intérêts propres de la Corse au sein de la République, eu égard à son insularité dans l'environnement méditerranéen, à son relief, et à son identité linguistique et culturelle. »*

L'alinéa 3 renvoie à la loi organique qui précisera, au terme de discussions restant à mener et qui s'inscriront dans un calendrier moins contraint à définir entre les parties, le contenu du statut de la Corse.

Cet alinéa précise néanmoins d'ores et déjà un triple niveau de compétences reconnues à la Collectivité de Corse :

1°) les compétences exercées en propre par la Collectivité de Corse

2°) les matières pouvant relever de la loi et du règlement dans lesquelles la Collectivité de Corse dispose d'un pouvoir d'habilitation permanent

Il s'agit ici d'énumérer les domaines dans lesquels celle-ci a vocation à bénéficier de ce pouvoir d'habilitation permanent : la rédaction proposée reprend les domaines validés en commission, la liste proposée pouvant bien sûr être modifiée ou complétée en fonction de débats ;

3°) les matières dans lesquelles la Corse dispose d'un pouvoir d'adaptation

Il s'agit ici de reconnaître à la Collectivité de Corse, dans certaines matières ne relevant pas du 2ème alinéa, un pouvoir d'adaptation en fonction des caractéristiques et contraintes particulières de la Corse, pouvoir d'adaptation qui sera au demeurant également reconnu aux régions de droit commun et aux DROM, selon des modalités restant à définir ;

4°) les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Collectivité de Corse et le régime électoral de l'Assemblée de Corse

Cette matière relève en effet traditionnellement de la loi organique ;

5°) Les conditions dans lesquelles les institutions de la collectivité de Corse sont consultées sur les projets de textes législatifs et réglementaires

Il s'agit d'un droit à consultation demandé par les départements et régions d'Outre-Mer, les collectivités d'Outre-Mer et la Corse, dont le principe est au demeurant soutenu par l'association des Régions de France ;

6°) Les conditions de participation de la collectivité à l'exercice de certaines compétences de l'Etat, sous son contrôle

Il s'agit du corollaire indispensable à la mise en œuvre de certaines compétences, cette formulation figurant déjà in extenso dans l'article 74 de la Constitution et devant permettre d'assurer l'effectivité de certaines mesures complémentaires relevant du pouvoir régalien, notamment en matière fiscale (sanctions par exemple) ;

Enfin, dans un souci de cohérence rédactionnelle, il est également proposé de compléter les dispositions des articles 72-3 et 72-4 de la Constitution.

En premier lieu, il est proposé d'introduire à l'article 72-3 un nouvel alinéa indiquant que la Corse est régie par l'article 72-5 de la Constitution.

En second lieu, il est proposé d'introduire à l'article 72-4 une modification rédactionnelle tenant compte du nouvel alinéa de l'article 72-3 de la Constitution.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

INSCRIPTION DANS LA CONSTITUTION D'UN ARTICLE SPECIFIQUE CONSACRE A LA CORSE

Projet d'articles spécifiques à la Corse à insérer dans la Constitution

L'article 72-3 est ainsi modifié :

après le 1^{er} alinéa, est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« La Corse est régie par l'article 72-5 »

L'article 72-4 est ainsi modifié :

au premier alinéa, le mot « deuxième » est remplacé par le mot « troisième ».

Il est ajouté un article 72-5 ainsi rédigé :

« La Corse est une collectivité territoriale à statut particulier et dotée de l'autonomie.

Ce statut tient compte des intérêts propres de la Corse au sein de la République, eu égard à son insularité dans l'environnement méditerranéen, à son relief et à son identité linguistique et culturelle.

Il est défini par une loi organique adoptée après avis de l'Assemblée de Corse, qui détermine :

1^o les compétences exercées par la collectivité de Corse ;

2^o les matières pouvant relever de la loi et du règlement, notamment dans les domaines de la protection du patrimoine foncier, du statut fiscal, de la préservation des particularités linguistiques et culturelles de l'île, du développement économique et social et de l'emploi dans lesquelles la collectivité est habilitée à définir les règles applicables ; ces règles ne peuvent porter sur les matières énumérées au quatrième alinéa de l'article 73, précisées et complétées, le cas échéant, par la loi organique ;

- 3° les conditions dans lesquelles les lois et règlements portant sur des matières non visées à l'alinéa précédent peuvent faire l'objet, le cas échéant, par la Collectivité de Corse, d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de la Corse ;**
- 4° les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la collectivité de Corse et le régime électoral de l'Assemblée de Corse ;**
- 5° les conditions dans lesquelles les institutions de la collectivité de Corse sont consultées sur les projets et propositions de lois et les projets d'ordonnances ou de décrets comportant des dispositions particulières à la collectivité, ainsi que sur la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux, notamment dans l'aire euro-méditerranéenne, conclus dans les matières relevant de sa compétence ;**
- 6° les conditions dans lesquelles la collectivité de Corse peut participer, sous le contrôle de l'État, à l'exercice des compétences de celui-ci, dans le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques.**