

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale  
le 15 novembre 2001.

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 novembre 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE <sup>(1)</sup> CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE  
SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI *relatif à la Corse*,

PAR M. BRUNO LE ROUX,  
Député.

PAR M. PAUL GIROD,  
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de* : M. Bernard Roman, député, *président* ; M. Jacques Larché, sénateur, *vice-président* ; M. Bruno Le Roux, député ; M. Paul Girod, sénateur, *rapporteurs*.

*Membres titulaires* : MM. René Dosière, François Fillon, Pierre Albertini, Michel Vaxès, Noël Mamère, *députés* ; MM. Jean-Pierre Bel, Robert Bret, Patrice Gélard, Lucien Lanier, Michel Mercier, *sénateurs*.

*Membres suppléants* : MM. Jean-Yves Caullet, André Vallini, Mme Nicole Feidt, MM. Jérôme Lambert, Bernard Derosier, Roland Francisci, Mme Nicole Ameline, *députés* ; MM. José Balareello, Marcel Debarge, Adrien Gouteyron, Daniel Hoeffel, Jacques Legendre, Georges Othily, Jean-François Picheral, *sénateurs*.

Voir les numéros :

*Assemblée nationale* : 1<sup>re</sup> lecture : **2931, 2995** et T.A. **673**.  
2<sup>e</sup> lecture : **3380**.

*Sénat* : 1<sup>re</sup> lecture : **340** (2000-2001), **49** et T.A. **16** (2001-2002).

**Collectivités territoriales.**



MESDAMES, MESSIEURS,

La commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à la Corse s'est réunie le 15 novembre 2001 à l'Assemblée nationale.

Elle a tout d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

— M. Bernard Roman, député, président ;

— M. Jacques Larché, sénateur, vice-président.

La Commission a ensuite désigné M. Bruno Le Roux, député, et M. Paul Girod, sénateur, respectivement rapporteurs pour l'Assemblée nationale et le Sénat.

**M. Paul Girod, rapporteur pour le Sénat**, a indiqué que la commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi relatif à la Corse avait travaillé avec la volonté d'aboutir à un texte qui soit conforme à la Constitution et utile pour le développement et la paix publique sur l'île. Convenant que l'Assemblée nationale avait amélioré le projet initial du Gouvernement en atténuant certaines dispositions imprudentes sur le plan constitutionnel, il a considéré, toutefois, que sa conformité à la Constitution n'était toujours pas assurée et qu'il subsistait certaines insuffisances, notamment en ce qui concerne le soutien apporté aux entreprises corses. A cet égard, il a relevé que le Gouvernement avait lui-même poursuivi sa réflexion après l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, puisqu'il avait finalement accepté d'ouvrir à la majeure partie des entreprises corses le bénéfice d'un crédit d'impôt. Il a estimé, néanmoins, que le champ des activités éligibles au taux majoré était encore défini de façon trop restrictive, ce qui explique que le Sénat ait souhaité l'élargir, notamment en direction du secteur du bâtiment et des travaux publics. Il a ensuite énuméré les trois questions qui lui semblaient soulever les difficultés les plus importantes, citant la procédure d'expérimentation législative, la disposition relative à l'enseignement de la langue corse, bien que le désaccord soit surtout formel, et les adaptations aux « lois littoral et montagne », qui se conjuguent pour protéger l'environnement de l'île mais également pour brider son développement. Il a constaté que l'article premier constituait le point d'achoppement le plus important et s'est demandé si cette disposition était destinée à faire travailler l'Assemblée de Corse ou si elle n'était qu'une mesure d'affichage, considérant qu'elle était soit contraire à la Constitution, soit inapplicable.

Reconnaissant que les travaux du Sénat avaient évité les caricatures et semblaient inspirés par la volonté d'apporter des solutions aux difficultés endémiques de

l'île, **M. Bruno Le Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale**, a cependant observé qu'ils ne faisaient pas référence au relevé de conclusions du 20 juillet 2000, issu du processus de discussion engagé par le Premier ministre avec les élus insulaires, alors que l'Assemblée nationale s'était efforcée de respecter cet accord, tout en assurant la conformité à la Constitution du projet de loi. Il a ensuite confirmé que l'article premier constituait le plus dur des nombreux points de désaccord existant entre les deux assemblées et précisé qu'il tenait à conserver la rédaction de l'Assemblée nationale, sous réserve éventuellement d'une modification secondaire tendant à accepter la transmission, par le président du Conseil exécutif de Corse, des avis de la collectivité territoriale sur les propositions de loi aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Concernant l'enseignement de la langue corse, il a estimé que le Conseil constitutionnel avait déjà précisé les limites qu'imposait la Constitution. S'agissant de l'article 12, il a estimé que le Sénat avait substitué au dispositif prévu par l'Assemblée nationale un mécanisme complexe et indiqué qu'il souhaitait également revenir au texte de l'Assemblée, en lui apportant cependant des ajustements pour renforcer les garanties de transparence et de protection. Sur le volet fiscal, il a admis que des avancées avaient été apportées par le Sénat avec l'accord du Gouvernement, mais a considéré que certaines dispositions soulevaient des difficultés, évoquant notamment l'exonération des droits de mutation des transmissions à titre gratuit de certaines entreprises. Enfin, il a relevé des positions très divergentes sur la question des offices. Il a conclu que, malgré des objectifs communs pour l'avenir de la Corse, les deux assemblées s'opposaient totalement sur les moyens de les atteindre, seule la démarche de l'Assemblée nationale s'inscrivant pleinement dans le processus engagé par le Premier ministre avec les élus insulaires.

Constatant les nombreux points de désaccord mis en lumière par les deux rapporteurs, **M. Bernard Roman, président**, a exprimé la crainte qu'il ne soit nécessaire de constater l'échec de la commission mixte paritaire, dès lors qu'aucun accord ne pourrait être trouvé sur l'article premier, cette disposition constituant un élément central du projet de loi.

Soulignant que les deux assemblées n'étaient pas en désaccord sur toutes les dispositions du projet de loi et rappelant que les membres de la commission mixte paritaire n'étaient pas, en tout état de cause, tenus par les positions de l'Assemblée nationale et du Sénat, **M. Paul Girod, rapporteur pour le Sénat**, a estimé, pour sa part, que la commission devrait examiner les articles du texte pour tenter de parvenir à un accord.

**M. Jacques Larché, vice-président**, a d'abord estimé que l'article premier, dans la rédaction de l'Assemblée nationale, en dépit des améliorations apportées au texte initial du Gouvernement, pouvait encourir des griefs d'inconstitutionnalité et risquait, à ce titre, d'être censuré par le Conseil constitutionnel. S'inscrivant en faux contre les propos du professeur Guy Carcassonne, lors de son audition par la commission spéciale du Sénat, il a observé que la pratique institutionnelle actuelle retenait une conception formelle et non matérielle de la loi. En conséquence, il a rappelé que la loi ne pouvait être modifiée que par une autre loi et non par une délibération de l'Assemblée de Corse. Il a, par ailleurs, ajouté que le texte adopté par l'Assemblée nationale risquerait de soulever des difficultés concrètes d'application, les expérimentations auxquelles la collectivité territoriale de Corse pourrait se livrer en matière législative n'étant pas précisément définies et les conséquences d'un

échec de ces expérimentations, notamment au regard des droits acquis, étant indéterminées. Il a insisté sur la nécessité de ne pas donner de fausses illusions aux habitants de la Corse. Après avoir fait valoir que le relevé de conclusions du 20 juillet 2000 ne saurait lier les délibérations du Parlement, il a souligné que le Sénat avait apporté une attention particulière aux dispositions intéressant le développement économique de la Corse et, s'agissant de l'article 12, insisté sur l'intérêt d'un dispositif permettant d'aménager le littoral sans porter atteinte à sa richesse, en assouplissant les contraintes de construction dans les espaces proches du rivage en contrepartie de dons de terrains au Conservatoire du littoral. Il a donc jugé souhaitable qu'un compromis soit recherché entre les positions des deux assemblées afin que la loi votée soit celle du Parlement et non uniquement celle de l'Assemblée nationale, ce qui permettrait d'adresser un message fort aux habitants de la Corse. Il a, enfin, mis en garde contre le risque de susciter des illusions qui conduiraient au désenchantement.

**M. François Fillon** a invité le Gouvernement à retirer le projet de loi relatif à la Corse de l'ordre du jour du Parlement. Il a admis que le Sénat avait effectué un travail utile et nécessaire pour améliorer ses principales dispositions mais a considéré que la question centrale était aujourd'hui de savoir si la paix publique, qui est nécessaire pour envisager un tel changement statutaire, était aujourd'hui assurée sur l'île. Il a jugé que tel n'était pas le cas, que la méthode du Gouvernement avait échoué et que le retrait des nationalistes rendait impossible la poursuite du processus engagé. Il a d'ailleurs observé que le résultat le plus tangible de la démarche du Gouvernement était que, dans les sondages d'opinion, les Français semblaient aujourd'hui majoritairement favorables à l'indépendance de la Corse. Il a donc souhaité que le Parlement ne soit pas contraint d'adopter ce projet de loi à quelques mois d'échéances électorales majeures et, dans cette perspective, s'est déclaré défavorable à un examen de ses articles par la commission mixte paritaire.

Puis, la commission a entrepris l'examen des dispositions du projet de loi restant en discussion.

M. Bruno Le Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a indiqué que, sur l'**article premier**, les travaux de l'Assemblée nationale avaient eu pour objectif de donner une traduction juridique au relevé de conclusions du 20 juillet 2000 qui soit conforme à la Constitution, sous l'éclairage donné par l'avis du Conseil d'Etat. Considérant, sur ce point, qu'elle avait effectivement amélioré le texte initial, il a déclaré qu'il ne saurait envisager la modification de ce dispositif.

Rappelant que l'article premier du projet de loi comportait trois volets puisqu'il vise à améliorer le dispositif prévu par l'article 26 de la loi du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse, tend à autoriser des expérimentations dans le domaine législatif et doit permettre à la collectivité territoriale de procéder à une adaptation de normes réglementaires nationales, M. Paul Girod, rapporteur pour le Sénat, a indiqué qu'il souhaitait la suppression du paragraphe relatif aux expérimentations législatives et proposait, pour le paragraphe portant sur le pouvoir réglementaire « propre » de la collectivité territoriale, la rédaction suivante : *« dans les cas expressément prévus par le présent chapitre, l'Assemblée de Corse est habilitée à fixer, dans le respect des lois et règlements, les règles nécessaires à la mise en œuvre de ses attributions. »* Il a ajouté que cette formulation, qui permettait

d'affirmer un pouvoir réglementaire « résiduel », était conforme aux exigences constitutionnelles.

M. Bruno Le Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a estimé que le paragraphe II, portant sur le pouvoir réglementaire de la collectivité territoriale, était indissociable du paragraphe IV, relatif aux expérimentations en matière législative, ajoutant qu'il souhaitait donc que ces deux paragraphes soient adoptés sans changement, dans la rédaction de l'Assemblée nationale.

En réponse aux interrogations de M. Jacques Larché, vice-président, sur la procédure qu'il entendait suivre, M. Bernard Roman, président, a proposé de mettre successivement aux voix, conformément aux propositions des deux rapporteurs, l'article premier dans la rédaction de l'Assemblée nationale, puis dans la rédaction du Sénat modifiée par la proposition formulée par son rapporteur.

La commission ayant successivement rejeté les deux rédactions alternatives proposées pour l'article premier, M. Bernard Roman, président, a estimé que la commission mixte paritaire ne pouvait parvenir à l'adoption d'un texte commun.

Considérant que ces votes devaient être interprétés comme une volonté de la commission mixte paritaire de supprimer l'article premier, M. Jacques Larché, vice-président, a souhaité que celle-ci poursuive l'examen des autres articles du projet de loi. Il a, en outre, considéré que le rejet des deux rédactions proposées pour l'article premier n'excluait pas nécessairement la possibilité d'un accord sur un dispositif alternatif.

Rappelant que l'article premier, dans la rédaction qu'elle avait adoptée, représentait pour l'Assemblée nationale un élément essentiel du projet de loi, qu'elle n'entendait pas modifier, M. Bruno Le Roux, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a estimé, au contraire, que son rejet marquait l'impossibilité pour la commission mixte paritaire de parvenir à un accord.

M. Paul Girod, rapporteur pour le Sénat, et M. Patrice Gélard ont proposé que la commission se prononce sur l'article premier dans la rédaction initialement adoptée par le Sénat.

Soulignant que, pour aboutir, la commission devait parvenir à l'adoption d'un texte commun et observant qu'elle avait successivement rejeté les propositions de rédaction des deux rapporteurs, M. Bernard Roman, président, a constaté l'échec de la commission mixte paritaire.

Après que MM. Jacques Larché, vice-président, Paul Girod, rapporteur, et Patrice Gélard eurent réitéré leur désaccord avec la procédure suivie, M. Bernard Roman, président, a indiqué que, s'il y avait une contestation sur la manière dont les travaux de la commission mixte paritaire s'étaient déroulés, il appartiendrait, le cas échéant, au Conseil constitutionnel de se prononcer.