



N° 4478

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 février 2017

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE, EN
NOUVELLE LECTURE, SUR LE PROJET DE LOI (n° 4468), REJETÉ EN PREMIÈRE
LECTURE PAR LE SÉNAT, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE
ACCÉLÉRÉE,

*ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les
**règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité
de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles
relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses
mesures électorales applicables en Corse***

PAR M. FRANÇOIS PUPPONI,
Député

Voir les numéros :

Sénat : 1^{ère} lecture : 264, 306, 311, 312 et T.A. 71 (2016-2017).
Commission mixte paritaire : 401 et 402 (2016-2017).

Assemblée nationale : 1^{ère} lecture : 4423, 4430 et T.A. 90
Commission mixte paritaire : 4467
Nouvelle lecture : 4468

SOMMAIRE

	PAGES
INTRODUCTION	5
DISCUSSION GÉNÉRALE	7
EXAMEN DES ARTICLES	9
<i>Article 1^{er}</i> : Ratification de l'ordonnance n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse	9
<i>Article 2</i> : Ratification de l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse	10
<i>Article 3</i> : Ratification de l'ordonnance n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse	11
<i>Article 4</i> (art. L. 4425-4 du code général des collectivités territoriales) : Répartition des crédits de la dotation de continuité territoriale de la Corse	12
TABLEAU COMPARATIF	15

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi a pour objet de ratifier trois ordonnances du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles, électorales et financières relatives à la Corse, prises par le Gouvernement sur le fondement de l'article 30 de la loi du 7 août 2015, dite « loi NOTRe »⁽¹⁾. Cette ratification constitue l'une des dernières étapes législatives nécessaires à la création de la nouvelle collectivité de Corse, qui se substituera, au 1^{er} janvier 2018, à la collectivité territoriale de Corse (CTC) et aux deux départements de la Corse-du-Sud et de la Haute-Corse.

À la suite de l'examen de ce projet en première lecture par les deux assemblées, une commission mixte paritaire s'est réunie le 13 février 2017 afin d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion. Elle n'est, toutefois, pas parvenue à un accord.

En effet, les divergences entre le Sénat, qui a rejeté le texte dans son ensemble, et l'Assemblée nationale, qui l'a, au contraire, adopté à une large majorité, sont trop importantes. Elles portent, en particulier, sur des points de procédure.

En premier lieu, les sénateurs regrettent que la création de la collectivité de Corse n'ait pas fait l'objet d'un texte dédié. Or, l'Assemblée de Corse a expressément demandé, dans sa délibération du 12 décembre 2014, adoptée à 42 voix contre 8, que la réforme soit inscrite dans la loi NOTRe, ce que le Gouvernement a accepté. En second lieu, ils se sont opposés à l'absence de consultation des habitants de Corse ainsi qu'au recours à la procédure d'urgence pour l'examen de ce projet de ratification. Les députés ont considéré, pour leur part, que toutes les étapes de la réforme avaient fait l'objet d'une concertation suffisamment approfondie entre les élus de Corse et le Gouvernement et que la procédure d'urgence s'imposait pour assurer l'adoption de ce texte avant la fin de la législature.

Par conséquent, en application de l'article 45, alinéa 4, de la Constitution⁽²⁾, l'Assemblée nationale est aujourd'hui saisie, en nouvelle lecture, de ce projet de loi, dans la version qu'elle a adoptée en première lecture.

*

* *

(1) *Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.*

(2) « Si la commission mixte ne parvient pas à l'adoption d'un texte commun (...), le Gouvernement peut, **après une nouvelle lecture par l'Assemblée nationale et par le Sénat**, demander à l'Assemblée nationale de statuer définitivement. (...) »

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 15 février 2017, la commission des Lois examine, en nouvelle lecture, le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en première lecture, ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse (n° 4468).

M. le président Dominique Raimbourg. Nous allons examiner en nouvelle lecture le projet de loi de ratification des trois ordonnances relatives à la Corse que nous avons adopté en première lecture après son rejet par le Sénat. La commission mixte paritaire, réunie le 13 février 2017, n'est pas parvenue à un accord. Par conséquent, nous examinons le texte tel que nous l'avons adopté le 9 février dernier.

M. François Pupponi, rapporteur. En effet, la commission mixte paritaire n'a pu que constater le désaccord entre nos deux assemblées et nous allons donc reprendre nos discussions sur le texte tel qu'adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, qui comprend un nouvel article, introduit par le Gouvernement, relatif à l'affectation des crédits de la dotation de continuité territoriale. Je comprends que ce dernier puisse faire débat mais nous l'avons adopté en première lecture et il convient désormais de voter ce texte, qui sera examiné par le Sénat demain, sans doute pour être à nouveau rejeté. Nous aurons alors une dernière lecture mardi prochain pour définitivement adopter ce texte sur la création d'une collectivité unique en Corse.

M. Camille de Rocca Serra. Comme en première lecture, je suis défavorable à l'ensemble de ce texte qui ne résout pas le problème important de la représentation de proximité en Corse. Contrairement aux autres régions qui conservent des départements, des métropoles et des communautés d'agglomération, en Corse, il n'y aura plus qu'une strate régionale et les autres collectivités, communes et agglomérations, seront totalement sous sa tutelle.

Je suis également opposé à l'article inséré par le Gouvernement qui rend complètement fongible la dotation de continuité territoriale. Ce n'est pas l'objectif de cette dotation. Il est préférable de maintenir sa spécialisation et de l'étendre seulement, au-delà des infrastructures portuaires et aéroportuaires, au réseau routier. Sa fongibilité au sein de la dotation générale de décentralisation entraînera un saupoudrage au bénéfice de politiques clientélistes.

M. Paul Molac. À l'heure où tout le monde se plaint du « millefeuille administratif » qui entasse les strates, nous proposons d'en supprimer une en Corse, ce que je soutiens alors que j'ai moi-même déposé un amendement de suppression des départements dans la loi du 7 août 2015, dite « loi NOTRe », et que j'appelais de mes vœux, qu'en Bretagne, les départements et la région puissent constituer une seule et même collectivité sur le même modèle. Je pense que, comme souvent, les territoires d'outre-mer et la Corse sont les laboratoires qui permettent ensuite d'étendre à certaines régions françaises les bienfaits constatés dans ces territoires.

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Ratification de l'ordonnance n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse

Le présent article a pour objet de ratifier l'ordonnance n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 précisant les conséquences juridiques en matières financière, fiscale et comptable de la création de la collectivité unique de Corse.

L'ordonnance énonce, en ce sens, les modalités de l'allocation à cette dernière, au 1^{er} janvier 2018, des ressources fiscales dont bénéficient actuellement les deux départements de Corse et la collectivité territoriale de Corse (CTC).

Ses principales dispositions visent à :

– détailler les recettes fiscales qui seront allouées à la collectivité de Corse à la suite de la fusion ;

– établir un cadre budgétaire et comptable s'inspirant de celui des régions et des collectivités à statut particulier, notamment en matière de gestion pluriannuelle et de fongibilité des crédits. Celui-ci devra retracer l'ensemble des compétences de la collectivité de Corse, qu'il s'agisse de celles auparavant exercées par les départements ou par la CTC ;

– permettre à la collectivité de Corse de mettre en œuvre des procédures d'intégration fiscale progressive pour les impositions précédemment fixées par les collectivités existantes ;

– autoriser ces dernières à délibérer, préalablement à leur fusion, en vue de rapprocher leur fiscalité ;

– fixer un délai dérogatoire pour l'adoption du premier budget de la collectivité de Corse ⁽¹⁾.

Pour mémoire, l'ordonnance ne couvre pas la totalité de l'habilitation accordée par le législateur puisque le traitement des concours financiers et des fonds de péréquation est reporté à un examen en loi de finances.

(1) Le projet de budget sera arrêté en conseil exécutif par son président qui le transmettra au président de l'Assemblée de Corse avant le 30 avril 2018. La date limite d'adoption du budget est fixée au 31 mai 2018 (au lieu du 15 avril dans le droit commun).

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté cet article, amendé par votre rapporteur et le Gouvernement pour corriger deux erreurs de référence.

*
* *

La Commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

Article 2

Ratification de l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse

Le présent article a pour objet de ratifier l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse.

Celle-ci précise les conséquences de la réforme sur la gouvernance des institutions corses et des différents organes situés sur ce territoire, ainsi que sur leurs personnels.

Ses principales dispositions prévoient :

– l'augmentation de dix à quatorze du nombre de conseillers de la commission permanente de l'Assemblée de Corse de manière à tirer les conséquences, d'une part, de la hausse des effectifs de cette dernière ⁽¹⁾ et, d'autre part, du surcroît d'activité prévisible pour les institutions de la collectivité de Corse du fait de la disparition des conseils généraux ;

– l'augmentation du nombre des conseillers au sein du conseil exécutif de huit à dix pour les mêmes raisons ainsi que des précisions sur le mandat de ces conseillers (notamment en matière d'incompatibilité et de fin de mandat) ;

– le régime d'indemnisation des présidents et des membres du conseil exécutif et de l'Assemblée de Corse ;

– le maintien des conditions d'emploi et de statut des personnels et la mise en œuvre d'un régime de transition pour les postes d'encadrement ;

– la fusion de certains organes situés en Corse (par exemple, les services des archives départementales) ou une adaptation des règles de leur gouvernance tirant les conséquences de la réforme ;

– l'extension des missions du conseil économique, social et culturel de Corse au domaine environnemental, ainsi que le renforcement de son rôle consultatif ;

(1) Ceux-ci sont portés par la loi du 7 août 2015, dite « loi NOTRe », de cinquante et un membres à soixante-trois à compter de 2018.

– la création de la chambre des territoires qui se substitue à la conférence de coordination des collectivités de Corse, dont la composition avait été sensiblement modifiée par l'article 30 de la loi NOTRe pour en améliorer la représentativité. Le siège de cette chambre est maintenu à Bastia et sa composition est à nouveau élargie pour accueillir huit membres de l'Assemblée de Corse et les maires des communes de plus de 10 000 habitants (au lieu de 30 000 dans le droit en vigueur). Par ailleurs, ses compétences sont étendues à la prise en compte de la diversité des territoires dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques.

En première lecture, l'Assemblée nationale a adopté cet article, amendé par votre rapporteur pour coordination et amélioration rédactionnelle.

*

* *

La Commission adopte l'article 2 sans modification.

Article 3

Ratification de l'ordonnance n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse

Le présent article a pour objet de ratifier l'ordonnance n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse.

Celle-ci apporte des précisions importantes sur les modalités d'élection des membres de l'Assemblée de Corse et sur le collège électoral pour les élections sénatoriales.

À cette fin, elle prévoit :

– la tenue anticipée de l'élection des conseillers de l'Assemblée de Corse en décembre 2017 pour assurer son renouvellement au 1^{er} janvier 2018 et la tenue de sa première réunion le lendemain ;

– l'augmentation du nombre des membres de l'Assemblée de Corse participant au collège électoral sénatorial, en conséquence de l'augmentation de l'effectif de cette assemblée de cinquante et un à soixante-trois membres par la loi du 7 août 2015, dite « loi NOTRe ». Les membres participant au collège électoral de la Corse-du-Sud passent ainsi de vingt-quatre à vingt-neuf et ceux participant au collège électoral de la Haute-Corse de vingt-sept à trente-quatre. Cette répartition entre les deux circonscriptions est faite à la plus forte moyenne en fonction de leur population respective ;

– de nombreuses mesures transitoires veillant à assurer la continuité de la gestion des affaires courantes de la collectivité entre l’organisation des élections et l’entrée en fonction des nouveaux élus.

En première lecture, l’Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

*
* *

La Commission adopte l’article 3 sans modification.

Article 4

(art. L. 4425-4 du code général des collectivités territoriales)

Répartition des crédits de la dotation de continuité territoriale de la Corse

Introduit à l’Assemblée nationale en première lecture à l’initiative du Gouvernement, avec l’avis favorable du rapporteur, cet article vise à préciser les dispositions prévues par l’article L. 4425-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) relatives à l’utilisation de la dotation de continuité territoriale (DCT) en Corse.

Pour rappel, l’article L. 4424-18 du CGCT prévoit que la collectivité territoriale de Corse définit, sur la base du principe de continuité territoriale, « *les modalités d’organisation des transports maritimes et aériens entre l’île et toute destination de la France continentale, en particulier en matière de desserte et de tarifs* ».

À cette fin, l’office des transports de la Corse, mentionné à l’article L. 4424-20 du CGCT ⁽¹⁾, est chargé de répartir les crédits de la DCT entre les compagnies de transports assurant les liaisons vers l’île. Comme le précise l’article L. 4425-4, cette dotation constitue un concours individualisé au sein de la dotation générale de décentralisation (DGD) de la collectivité territoriale de Corse. En 2016, elle représente ainsi 187 millions d’euros sur 277 millions d’euros de DGD.

Toutefois, depuis la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse ⁽²⁾, un assouplissement a été introduit pour élargir les possibilités d’affectation de ces crédits. En plus du financement des liaisons aériennes et maritimes, les reliquats disponibles peuvent être affectés « *à la réalisation d’équipements portuaires et*

(1) *Cet article place cet établissement public à caractère industriel et commercial sous la tutelle de la collectivité territoriale de Corse. Il conclut avec les compagnies de transports assurant l’exploitation des liaisons aériennes ou maritimes nécessaires pour assurer le principe de continuité territoriale des conventions de délégation de service public définissant les tarifs, les conditions d’exécution et la qualité de service ainsi que leurs modalités de contrôle.*

(2) *Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.*

aéroportuaires destinés au transport et à l'accueil de voyageurs et de marchandises ».

Sur proposition du Gouvernement, la loi de finances pour 2017 ⁽¹⁾ a élargi à nouveau les possibilités d'emploi des crédits de la DCT en précisant que :

– la DCT est consacrée « *principalement* » au financement des liaisons aériennes et maritimes ;

– le reliquat de crédits disponibles est affecté « *en priorité* » à la réalisation d'équipements portuaires et aéroportuaires, « *puis à la rénovation ou à la réalisation d'infrastructures routières et ferroviaires* ».

En conséquence de cette nouvelle écriture, les crédits disponibles peuvent financer de nouvelles infrastructures pour améliorer la mobilité sur le territoire.

Toutefois, le ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales, M. Jean-Michel Baylet, avait indiqué, à l'occasion de l'examen de ces dispositions ⁽²⁾, que l'objectif du Gouvernement était de permettre « *le financement par la collectivité territoriale de Corse de la réalisation d'équipements relatifs à des infrastructures en faveur de la mobilité ou à des opérations d'investissement s'inscrivant dans le cadre d'un projet global de développement du territoire de la Corse et notamment au titre des politiques publiques menées en faveur des territoires de l'intérieur et de la montagne* ».

De manière à assurer le respect de cet objectif initial, la rédaction de l'article L. 4425-4 précité est complétée par le présent article afin de viser expressément le financement de ces opérations d'investissement présentées dans le cadre d'un projet global de développement.

*

* *

La Commission adopte l'article 4 sans modification.

La Commission adopte enfin l'ensemble du projet de loi sans modification.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter en nouvelle lecture le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale en première lecture,

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(2) Séance du lundi 14 novembre 2016 relative notamment à l'examen de l'article 60 bis du projet de loi de finances pour 2017, rattaché à la mission Relations avec les collectivités territoriales.

ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse (n° 4468), dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Texte du projet de loi rejeté en première lecture par le Sénat	Texte du projet de loi adopté en première lecture par l'Assemblée nationale	Texte adopté par la Commission
<p>Projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse</p>	<p>Projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse</p>	<p>Projet de loi ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse</p>
<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>	<p>Article 1^{er}</p>
<p>L'ordonnance n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse est ratifiée.</p>	<p>I. – <i>(Sans modification)</i></p> <p>II <i>(nouveau)</i>. – Le I de l'article 8 de l'ordonnance n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 précitée est ainsi modifié :</p> <p>1° Au dernier alinéa du <i>d</i> du 1°, le mot : « troisième » est remplacé par le mot : « quatrième » ;</p> <p>2° À la fin du vingt-septième alinéa du 3°, les références : « 19°, 20° et 21° » sont remplacées par les références : « 18° à 20° du présent article ».</p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>	<p>Article 2</p>
<p>L'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse est ratifiée.</p>	<p>I. – <i>(Sans modification)</i></p>	<p><i>(Sans modification)</i></p>

**Texte du projet de loi
rejeté en première lecture
par le Sénat**

**Texte du projet de loi
adopté en première lecture
par l'Assemblée nationale**

Texte adopté par la Commission

II (*nouveau*). – L'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 précitée est ainsi modifiée :

1° Au premier alinéa du IV de l'article 12, le mot : « dernier » est remplacé par le mot : « dixième » ;

2° Au vingt-troisième alinéa de l'article 14, la référence : « L. 1424-24-79 » est remplacée par la référence : « L. 1424-79 » ;

3° Au second alinéa de l'article 22, les deux occurrences du mot : « à » sont remplacées par le mot : « de ».

Article 3

L'ordonnance n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse est ratifiée.

Article 3

(*Sans modification*)

Article 3

(*Sans modification*)

Article 4 (*nouveau*)

Le dernier alinéa de l'article L. 4425-4 du code général des collectivités territoriales est complété par les mots : « ou à des opérations d'investissement s'inscrivant dans le cadre d'un projet global de développement du territoire de la Corse, notamment au titre des politiques publiques menées en faveur des territoires de l'intérieur et de montagne ».

Article 4

(*Sans modification*)