



N° 3928

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 février 2021.

PROPOSITION DE LOI

relative à l'évolution statutaire de la collectivité de Corse afin de lutter contre le phénomène de spéculations foncière et immobilière dans l'île,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Jean-Félix ACQUAVIVA, Michel CASTELLANI, Paul-André COLOMBANI, Paul MOLAC, Bertrand PANCHER, Sylvain BRIAL, Jeanine DUBIÉ, Frédérique DUMAS, François-Michel LAMBERT, Jean LASSALLE, Benoît SIMIAN, Moetai BROTHERSON, François PUPPONI, Gabriel SERVILLE, Jennifer DE TEMMERMAN, Sébastien NADOT, Sylvia PINEL, Martine WONNER,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

L'arrêt brutal de l'examen parlementaire en juillet 2018 du projet de réforme constitutionnelle a mis fin aux perspectives d'évolution, en termes d'adaptation des lois et règlements, pour les collectivités territoriales et, en particulier, pour la Corse.

En effet, à l'article 16 de ce projet de loi, la Corse, île méditerranéenne à l'histoire et l'identité propres, y trouvait, enfin, la reconnaissance constitutionnelle qui doit être la sienne au sein de la République française. Pour paraphraser le regretté Guy Carcassonne, constitutionnaliste de renom, il ne s'agit ni plus ni moins que de corriger une erreur historique car, selon lui, *« il est indécent, illogique et insultant que la Corse ne soit pas mentionnée dans le texte suprême »*.

Bien que cet article tût considérablement les ambitions de mise en place d'un véritable statut d'autonomie, cette inscription dans la Constitution ouvrait une voie progressive vers la définition de solutions législatives différenciées pour répondre aux problématiques spécifiques auxquelles est confrontée la Corse (insularité, faible densité, fiscalité, indivision, pressions foncière et immobilière, identité, langue et culture...).

Il est essentiel de souligner que cette volonté de construction d'un statut d'autonomie pour la Corse, statut largement répandu en Europe, notamment pour les îles, s'est exprimée démocratiquement, à plusieurs reprises, par le corps électoral insulaire en attribuant, à partir de 2015, une majorité de suffrages à une coalition nationaliste, conduite par l'actuel président du Conseil exécutif, M. Gilles Simeoni.

Ce choix politique, inscrit clairement dans les programmes électoraux, a été réitéré lors des élections législatives de juin 2017 par l'accession, pour la première fois dans l'histoire de la République française, de trois députés nationalistes corses au Palais Bourbon, MM. Jean-Félix Acquaviva, Michel Castellani et Paul-André Colombani, et confirmé en septembre 2020 par l'élection d'un premier sénateur de la même tendance politique, M. Paulu Santu Parigi.

Cette expression démocratique qui vise à prendre en compte toute la dimension de la réalité politique, historique, géographique et culturelle de la Corse ne peut et ne doit pas rester lettre morte, en raison de l'abandon du projet de réforme constitutionnelle du Gouvernement.

Nous ne pouvons manquer, une fois de plus, ce rendez-vous avec l'Histoire.

D'ailleurs, ce n'est que donner corps à une promesse de campagne du candidat Emmanuel Macron, formulée en avril 2017 et reprise en engagement en tant que Président de la République élu.

En l'absence de réforme constitutionnelle, la reconnaissance de la singularité de la Corse doit néanmoins trouver une traduction à droit constitutionnel constant et, sous une forme appropriée, par un développement de l'actuel statut particulier.

Ce statut s'est construit progressivement à partir du processus de décentralisation engagé dans les années 1980 en trois étapes :

1. Le « statut Deferre » de 1982, issu des *lois n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région de Corse : organisation administrative* et *n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région de Corse : compétences* ;

2. Le « statut Joxe » de 1991, issu de la *loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse* ;

3. Le « statut Jospin », le dernier en date, issu de la *loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse*, adoptée à la suite du processus dit de Matignon, initié par le Premier ministre Lionel Jospin ⁽¹⁾.

Si ces trois lois ont pu apporter certaines avancées institutionnelles, faisant notamment de l'île un laboratoire de la décentralisation pour l'ensemble des autres territoires, ce statut *sui generis* est resté au milieu du gué concernant les demandes d'adaptations législatives depuis 1982.

Dans le **domaine du foncier** par exemple, la Corse n'a pas les moyens de faire face aux phénomènes de spéculations foncière et immobilière galopantes qui excluent une grande partie de la population et dans lequel il est nécessaire de mettre en œuvre une régulation par une législation adaptée, d'où l'objet du titre I^{er}.

Depuis une décennie, compte tenu de la forte attractivité touristique de l'île, la Corse connaît un accroissement marqué de ces phénomènes

(1) La *loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République*, créant une collectivité de Corse unique, la collectivité de Corse, en regroupant la collectivité territoriale de Corse et les départements de Corse-du-Sud et de la Haute-Corse, n'a pas modifié les compétences du statut de 2002.

aboutissant à une problématique généralisée d'accès au foncier et au logement, corrélée à une paupérisation d'une part importante des insulaires et à la captation de rentes indécentes par quelques-uns.

On fait face ainsi à une flambée des prix considérable : entre 2006 et 2019, le coût du logement a augmenté deux fois plus vite sur l'île que sur le continent (+ 68 % en Corse contre + 36 % sur le continent), tandis que le coût du foncier a augmenté quatre fois plus vite (+ 138 % contre + 64 %) ⁽²⁾.

Acheter un bien immobilier ou un terrain devient quasi impossible pour un insulaire sachant qu'un Corse sur cinq vit sous le seuil de pauvreté et que le revenu annuel médian en Corse est de 18 965 € alors qu'il est de 20 369 € en France métropolitaine.

Les données relatives aux prix moyens des loyers d'annonce par m² (charges comprises) pour un appartement type du parc privé locatif, établies par le ministère de la transition écologique en décembre 2020, sont édifiantes. Sur cette cartographie des loyers, la Corse est rouge à rouge écarlate, tout comme la région parisienne et la Côte d'Azur.

Une autre donnée importante à considérer est le faible taux de logement social : l'offre en Corse ne s'élève qu'à 10 % contre une moyenne française de 17 %.

Ainsi, en matière de logement, d'emploi et de transport, les opportunités pour les personnes résidant en Corse sont très restreintes. Cette situation est assez unique en métropole : si le Parisien ou le Bordelais à titre d'exemple souffre également de l'explosion des prix pouvant le contraindre à s'éloigner de sa ville, il sera toujours plus favorisé que le Corse. Par conséquent, des dispositions législatives spécifiques pour répondre à cette situation sociale particulière y sont non seulement acceptables, mais souhaitables.

De plus, on assiste au sein de la population insulaire à la montée d'un sentiment légitime de dépossession foncière et immobilière qui se vérifie chaque jour, au profit de populations aisées, souvent extérieures à l'île n'y résidant que quelques semaines dans l'année. En effet, on compte en Corse

(2) Le dernier rapport d'information sur les marchés fonciers et immobiliers en Corse (juillet 2019) de l'Agence de l'urbanisme et de l'énergie de Corse indique qu'« avec + 138 % d'augmentation en Corse, l'accès au bâti et au foncier pour se loger, créer une activité économique ou agricole, devient quasiment impossible pour une famille insulaire au revenu moyen, surtout sur le littoral dans les communes jusqu'à 500 mètres d'altitude ».

plus de 90 000 résidences secondaires, soit 37,2 % du parc de logements contre 9,6 % du parc de logements de France métropolitaine (c'est-à-dire quatre fois plus). Bien que ce chiffre englobe également les maisons familiales de village correspondant aux habitudes historiques et culturelles des insulaires, cette proportion particulièrement conséquente crée un déséquilibre certain. Certaines villes du littoral, comme Portivechju (Porto-Vecchio) qui compte 12 000 habitants recensés, ou San Fiurenzu (Saint-Florent), 1 700 habitants, affichent des taux de résidences secondaires de plus de 55 %.

Aussi, la situation économique et sociale de la Corse qui n'a rien de comparable avec celle de la région parisienne ou de la Côte d'Azur, combinée aux phénomènes spéculatifs, engendre une rupture manifeste de l'égalité d'accès au droit à la propriété, mais aussi au droit au logement pour les habitants vivant à l'année dans l'île.

Pour faire face à la hausse du coût du foncier et de l'immobilier, la question d'un droit de préemption élargi et plus efficient de la collectivité de Corse (CdC) est une solution à envisager.

L'article 1^{er} de cette proposition de loi vise donc à expérimenter, selon l'article 37-1 de la Constitution, un **droit de préemption spécifique à la Corse**. Il s'inspire notamment des exemples de la Polynésie française, Saint-Martin ou Saint-Barthélemy ⁽³⁾.

Dans ce cadre, la collectivité de Corse détiendrait un droit de préemption sur tout transfert de propriété entre vifs - qu'elle pourrait utiliser ou non selon ses choix de développement dans la zone considérée - qui serait motivé par des critères objectifs liés à la croissance du coût du foncier, du coût de la construction, du taux de résidences secondaires ainsi que par des motifs d'intérêt général (accession sociale à la propriété, la création de logements sociaux et l'acquisition ou la création de locaux d'entreprises). Ce délai doit être suffisamment court, établi à quatre mois dans la présente proposition de loi (droit de préemption des communes et intercommunalités compris) pour ne pas retarder les éventuels projets de construction.

Afin de respecter les objectifs premiers de la proposition de loi qui sont de lutter contre les phénomènes de spéculations aboutissant à la vente d'habitations à des prix excessifs, intouchables pour la grande majorité des

(3) L'article LO. 6214-7 du code général des collectivités territoriales (modifié en 2015) pour Saint-Barthélemy et article 19 de la loi organique sur le statut d'autonomie de la Polynésie française (2004).

insulaire, il a été décidé de définir un montant de transaction financière en dessous duquel la déclaration et le droit de préemption ne peuvent s'exercer. En effet, il ne s'agit pas de pénaliser ou de freiner l'accès à la propriété sur l'île de toute personne, notamment les actifs, qui souhaitent acquérir un bien pour y vivre.

Ce droit de préemption accordé à la collectivité s'inscrit en cohérence avec le Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), directive territoriale d'aménagement, qu'elle élabore déjà au nom de la nécessité de mettre en œuvre un développement durable et équilibré du territoire.

Parallèlement, pour un exercice effectif de ce droit de préemption, celui-ci doit nécessairement être adossé à une nouvelle ressource affectée à la collectivité de Corse s'inscrivant dans le domaine du logement et dans une perspective de justice sociale et fiscale.

Il faut souligner que la majoration de la taxe d'habitation, prévue par les textes actuels, n'est ni suffisamment étendue, ni suffisamment élevée pour être dissuasive. À ce jour, en Corse, seules les agglomérations ajaccienne et bastiaise sont autorisées à délibérer pour instaurer cette surtaxation.

Par conséquent, il convient de créer un système de régulation suffisamment incitatif, passant par la création à l'article 2 d'une **taxe spécifique sur les résidences secondaires**, perçue par la collectivité de Corse, sur l'ensemble du territoire de l'île dont l'objectif est de contribuer à corriger les inégalités sociales face à l'accès à la propriété ou à la location à l'année.

Afin de respecter les principes constitutionnels d'égalité des citoyens devant l'impôt, cette taxe concernerait l'ensemble des résidences secondaires de l'île, qu'elle qu'en soit l'origine du propriétaire. Préférentiellement, pour des raisons éthiques, morales, sociales et culturelles, les auteurs de la proposition de loi auraient souhaité invoquer ici la notion d'origine jurisprudentielle de *centre des intérêts matériels et moraux* qui est utilisée pour favoriser le retour des fonctionnaires ultramarins de l'État vers leur territoire d'origine. Ladite notion aurait pu être transposée au cas de la Corse pour ne pas pénaliser les propriétaires des résidences secondaires dites « patrimoniales » vis-à-vis de celles acquises par des résidents fiscaux hors de l'île à des fins de villégiature et issues d'un mécanisme de bulle et de rente foncières.

Afin d'atténuer cette situation qui serait dommageable, la collectivité de Corse pourra néanmoins adapter les taux en fonction des communes et du prix de la valeur vénale, elle devra prévoir également des exonérations sur critères sociaux. De plus, le choix a été fait de ne pas soumettre à cette taxe les biens dont le titre de propriété manquerait ainsi que ceux dont la valeur vénale se situe en dessous de 350 000 €.

Par ailleurs, dans une optique de favoriser la mixité sociale, de stimuler l'activité économique et de résorber le déséquilibre social grandissant entre résidents permanents et vacanciers dans certains centres-villes, centre-bourgs, hameaux ou quartiers des communes de Corse, l'**article 3** permet aux plans locaux d'urbanisme de définir des zones dans lesquelles la construction de logements à des fins de résidences secondaires ou de location saisonnière non professionnelle ne serait pas permise. Les critères seront définis par le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) de manière analogue à l'élaboration de la cartographie des espaces stratégiques agricoles (ESA).

Le **titre II** de cette proposition de loi vise à octroyer à la collectivité de Corse un **droit à l'expérimentation législative** dans le cadre de l'article 72-4 de la Constitution.

D'une part, il s'agit de modifier les dispositions de l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales afin de les rendre plus effectives et efficientes.

Lesquelles dispositions issues de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse confèrent à l'Assemblée de Corse un simple pouvoir de proposition ou de suggestion de modifications législatives et réglementaires qui, dans les faits, n'est que purement décoratif. Adressées au Premier ministre, ces demandes d'évolutions législatives ou réglementaires, qui sont au nombre d'une cinquantaine à ce jour ont d'ailleurs très rarement obtenu de réponses de la part de ce dernier et n'ont donné lieu à aucun débat entre la collectivité de Corse et le Gouvernement.

Cette absence d'effectivité de l'article du code général des collectivités territoriales précité est largement constatée dans le rapport sur la Corse de Guy Carcassonne en 2013 : *« cette faculté de proposition n'emporte donc reconnaissance pour l'Assemblée de Corse ni d'un pouvoir normatif ni davantage d'un droit d'initiative, ni même d'un pouvoir d'injonction au Premier ministre de répondre aux propositions d'évolutions dont il est saisi »*.

Au final, et malgré les incessantes déclarations des gouvernements récents, arguant le fait que la Corse serait la collectivité la plus décentralisée de la France métropolitaine, on peut très largement affirmer, comme l'indique Guy Carcassonne, que *« les compétences normatives spécifiques de l'Assemblée de Corse ne sont, à l'analyse, que faiblement dérogoires au droit commun et s'avèrent, en pratique, d'une efficacité limitée »*. La constitutionnaliste Wanda Mastor le rejoint également dans son rapport de mars 2018 remis à l'Assemblée de Corse *« Pour un statut constitutionnel de la Corse »*, en indiquant que *« l'objectif affiché de l'association de l'Assemblée de Corse à l'édiction des règles la concernant était donc essentiellement symbolique. Et dans les faits, il fut cantonné au monde d'un principe de courtoisie. Ou plutôt discourtoisie »*.

C'est pourquoi, après divers réajustements rédactionnels, l'**article 4** de la présente proposition de loi introduit une réponse obligatoire du Premier ministre à ce pouvoir de proposition d'évolutions législatives et réglementaires. Le but visé est l'instauration au minimum d'un cadre de dialogue.

D'autre part, cet article 4 réintroduit les dispositions visant à octroyer un droit d'expérimentation législative, qui avaient été adoptées dans le cadre de la loi relative à la Corse de 2002, mais censurées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002.

Il y a vingt ans, la partie « collectivités » du droit constitutionnel n'était pas aussi développée qu'aujourd'hui. Depuis, la révision constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République est intervenue et a consacré notamment le droit à l'expérimentation pour les collectivités de droit commun (article 72, alinéa 4).

Parallèlement, depuis la loi sur le statut de la Corse en 2002, le droit de la décentralisation et le statut juridique des collectivités d'outre-mer se sont largement étoffés avec la création de statuts d'autonomie, à divers degrés, pour les collectivités de l'article 74 de la Constitution, notamment pour la Polynésie française, Saint-Barthélemy ou Saint-Martin. Désormais, depuis 2016, les douze autorités ultramarines ont toutes un statut différent qui se veut adapté à leurs spécificités.

Autrement dit, l'autonomie des collectivités organisant un transfert de compétences importantes de l'État vers elles, existent donc bien dans cette République dont la Constitution dispose que *« Son organisation est décentralisée »*.

C'est pourquoi, en 2002, au-delà des motivations politiques qui avaient pu conduire les Sages à supprimer le IV de l'article 1^{er} de la loi relative à la Corse de 2002, le droit constitutionnel français n'apparaissait peut-être pas assez mûr pour octroyer un droit d'expérimentation spécifique à la collectivité de Corse.

Aujourd'hui, par la voie tracée par l'article 72-4 de la Constitution ainsi que par les collectivités d'outre-mer, un refus d'octroyer à la collectivité de Corse un droit à l'expérimentation plus poussée apparaîtrait moins fondé ; d'où l'objet du 3^o de l'article 4 de la présente proposition de loi qui réintroduit la rédaction adoptée par le Parlement en 2002.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

**LUTTER CONTRE LES PHENOMENES DE SPECULATIONS
FONCIERE ET IMMOBILIERE EN CORSE**

Article 1^{er}

- ① I. – À titre expérimental et pendant une durée de cinq ans à compter de la promulgation de la présente loi, la collectivité de Corse peut subordonner à déclaration, pour des motifs d'intérêt général, les transferts entre vifs de propriétés foncières situées sur son territoire ou de droits sociaux y afférents, donnant lieu à une transaction d'un montant supérieur ou égal à 350 000 €, à l'exception des donations en ligne directe ou collatérale jusqu'au quatrième degré. Ce droit de préemption est mis en œuvre par le président du conseil exécutif de Corse qui peut le déléguer à un office ou agence de la collectivité de Corse.
- ② Dans le but de préserver l'appartenance de la propriété foncière au patrimoine culturel de la population corse ; de préserver la cohésion sociale de la Corse ; de garantir l'exercice effectif du droit au logement de ses habitants en privilégiant l'accession sociale à la propriété, de favoriser la construction de logement sociaux ; d'encourager le développement de l'activité économique et de sauvegarder ou de mettre en valeur les espaces naturels, la collectivité peut exercer son droit de préemption, dans le délai de quatre mois à compter de la réception de la déclaration de transfert, et si l'un des organismes ou collectivités mentionnés à l'article L. 210-1 du code de l'urbanisme n'a pas exercé son droit de préemption durant ce délai, sur les propriétés foncières ou les droits sociaux y afférents faisant l'objet de la déclaration, à charge de verser aux ayants droit le montant de la valeur desdits propriétés foncières ou droits sociaux. À défaut d'accord, cette valeur est fixée comme en matière d'expropriation.
- ③ Les modalités d'application du présent article sont déterminées par des délibérations de l'Assemblée de Corse.
- ④ II. – Au plus tard trois mois avant l'expiration du délai de fin de l'expérimentation, le Gouvernement remet au Parlement un rapport procédant à l'évaluation de l'expérimentation prévue au présent article.

Article 2

- ① Après l'article 1407 *ter* du code général des impôts, il est inséré un article 1407 *quater* ainsi rédigé :
- ② « Art. 1407 quater. – La collectivité de Corse peut, par une délibération, instaurer une taxe annuelle sur les locaux affectés à l'habitation situés en Corse lorsqu'ils ne sont pas affectés à la résidence principale, à l'exception des immeubles ou droits immobiliers pour lesquels le droit de propriété du défunt n'a pas été constaté antérieurement à son décès par un acte régulièrement transcrit ou publié qu'à la condition que les attestations notariées visées au 3° de l'article 28 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière relatives à ces biens soient publiées dans les vingt-quatre mois du décès.
- ③ « Cette taxe sur les résidences secondaires prend la forme d'un pourcentage sur la valeur vénale réelle du bien, dans la limite de 1 %, à laquelle il aurait pu être vendu au 1^{er} janvier de l'année de son recouvrement, lorsque celle-ci dépasse les 350 000 €.
- ④ « Sont soumises à cette taxe les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France ainsi que celles n'ayant pas leur domicile fiscal en France. Celle-ci est reversée à la collectivité de Corse.
- ⑤ « Le taux, les modalités de recouvrement et les exonérations sur critères sociaux sont déterminés par la délibération de l'Assemblée de Corse. Une modulation du pourcentage mentionné au deuxième alinéa peut être mise en œuvre à partir des critères suivants établis au niveau communal : l'évolution du prix du foncier et de son taux de croissance, les bases locatives, la densité démographique, le taux de résidences secondaires de la commune et la nature de l'acquisition du bien constituant la résidence secondaire. »

Article 3

- ① Après l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un article L. 4424-9-1 ainsi rédigé :
- ② « Art. L. 4424-9-1. – Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse définit des critères visant à créer des zones communales d'équilibre territorial et social dans lesquelles l'accession sociale à la propriété, la construction de logements sociaux, les activités industrielles,

commerciales et libérales, à l'exception de la location saisonnière non professionnelle et la grande distribution, sont exclusives.

- ③ « Les plans locaux d'urbanisme et les schémas de cohérence territoriale identifient et délimitent ces zones ou parties de zones définies au premier alinéa et les intègrent obligatoirement. »

TITRE II

CREER UN DROIT D'EXPERIMENTATION LEGISLATIVE RELATIF A LA COLLECTIVITE DE CORSE

Article 4

- ① L'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa du I, après les deux occurrences du mot : « dispositions », sont insérés les mots : « législatives ou » ;
- ③ 2° Au deuxième alinéa du II, les mots : « , dans le respect de l'article 21 de la Constitution, » sont supprimés ;
- ④ 3° Le III est ainsi rédigé :
- ⑤ « III. – Lorsque l'Assemblée de Corse estime que les dispositions législatives en vigueur ou en cours d'élaboration présentent, pour l'exercice des compétences de la collectivité de Corse, des difficultés d'application liées aux spécificités de l'île, elle peut demander au Gouvernement que le législateur lui ouvre la possibilité de procéder à des expérimentations comportant le cas échéant des dérogations aux règles en vigueur, en vue de l'adoption ultérieure par le Parlement de dispositions législatives appropriées.
- ⑥ « La demande prévue à l'alinéa précédent est faite par délibération motivée de l'Assemblée de Corse, prise à l'initiative du conseil exécutif ou de l'Assemblée de Corse après rapport de ce conseil. Elle est transmise par le président du conseil exécutif au Premier ministre et au représentant de l'État en Corse.
- ⑦ « La loi fixe la nature et la portée de ces expérimentations, ainsi que les cas, conditions et délais dans lesquels la collectivité de Corse peut faire

application de ces dispositions. Elle fixe également les modalités d'information du Parlement sur leur mise en œuvre.

- ⑧ « Les mesures prises à titre expérimental par la collectivité de Corse cessent de produire leur effet au terme du délai fixé si le Parlement, au vu du rapport d'évaluation qui lui est fourni, n'a pas procédé à leur adoption ou modification. »

Article 5

La charge pour la collectivité de Corse est compensée, à due concurrence, par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle aux droits mentionnés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

