

Enquête publique relative au projet de

# PADDUC

Plan d'Aménagement et de Développement DURable de Corse

Arrêté n° 150275 du 16 avril 2015 de M. le Président du Conseil Exécutif de Corse

## CONCLUSIONS

## MOTIVEES

DE LA

## COMMISSION D'ENQUETE

Président de la commission : Bernard H. Lorenzi

Membres titulaires : François-Marie Sasso ; Carole Savelli ; Dominique Gay ; Catherine Ferrari; Jean-Michel Angelini ; Madeleine Lanfranchi Leblanc; Laurent Calvet; Gilles Ropers

Suppléants : Thomas Orsini ; William Puccio; Marie-Livia Leoni; Paul-François Giacobbi; Jacques Nicolai

Faisant suite à la décision n° 15000004/20 de Monsieur le Président du Tribunal Administratif de BASTIA en date du 23/02/2015 désignant :

Mr Bernard H. LORENZI en qualité de Président de la commission d'enquête, Mmes Carole SAVELLI, Catherine FERRARI, Madeleine LANFRANCHI LEBLANC, MM. François-Marie SASSO, Dominique GAY, Jean-Michel ANGELINI, Laurent CALVET, et Gilles ROPERS , membres titulaires ainsi que Mme LEONI Marie-Livia, MM. ORSINI Thomas, PUCCIO William, GIACOBBI Paul-François, NICOLAI Jacques comme suppléants.

Conformément à l'arrêté n° ARR1502075CE du Président du Conseil Exécutif de Corse en date du 16 Avril 2015 prescrivant la tenue de l'enquête publique portant sur le projet du PADDUC.

La commission d'enquête ci-dessus désignée a procédé à l'enquête publique sur le projet de **Plan d'aménagement et de Développement Durable de Corse du Lundi 04 Mai 9 h au Vendredi 03 Juillet 2015 17 h**

Le public pouvait prendre connaissance du dossier aux jours et heures d'ouverture habituels des lieux d'enquête publique désignés ci-dessous, et formuler ses observations durant toute la durée de l'enquête publique sur le registre d'enquête ouvert à cet effet dans les lieux suivants:

Mairie d'AJACCIO, Mairie de BASTIA, (préfectures) Mairie de CALVI, Mairie de CORTE, Mairie de SARTENE, (sous préfectures), Mairie de PORTO VECCHIO, Mairie de FOLELLI, Mairie de LURI, Mairie de BELGODERE, Mairie de GHISONACCIA, Mairie de LEVIE, Mairie d' EVISA,

ainsi que 24 / 24 en les inscrivant sur le registre dématérialisé par voie électronique sur le site (<https://www.registre-dematerialise.fr/115>)

ou en les communiquant oralement aux membres de la commission d'enquête lors des permanences

ou en les envoyant par courrier à la boîte postale dédiée : « Président Commission d'Enquête PADDUC, BP n° 70054, 20176 AJACCIO Cedex 1 ».

On pouvait également obtenir des informations ou copie du dossier au siège de l'enquête publique, fixé à l'Agence d'Aménagement Durable, d'Urbanisme et de Planification de la Corse, 5 cours Général LECLERC à AJACCIO.

Les formalités de publicité, affichage et insertions ont été régulièrement menées au siège de l'enquête et dans tous les lieux de permanence ; A noter également

que l'ensemble des 360 mairies de Corse ont reçu et affiché l'avis imprimé en lettres noires sur fond jaune format A2 comme le stipule la réglementation.

Les permanences en mairies aussi bien que les autres moyens mis en place ont été l'objet d'une forte affluence ;

Cependant, il a été relevé quelques incidents :

- Une observation a fait pertinemment remarquer une erreur sur les cartes : les quatre cartes au 1/50.000 ° (cartes supplémentaires issues de la division en quatre parties du territoire de la carte au 1/100.000 initialement prévue) présentaient un défaut : en effet, la marge qui n'avait aucune incidence en bordure extérieure des cartes posait problème en milieu du territoire : il manquait une petite bande verticale et horizontale de recoupement des cartes entre elles, ce qui pouvait masquer une partie du territoire insulaire; Cette erreur, concernant essentiellement le centre de la Corse, donc une partie fortement montagneuse, avait échappé à l'attention des auteurs du projet; L'autorité organisatrice de l'enquête a immédiatement rectifié toutes les cartes pour réparer cette erreur et a publié un avis modificatif dans la presse ; cet avis, paru plus d'un mois avant la fin de l'enquête, et simultanément la mise à disposition dans tous les lieux de permanences et sur les site internet de cartes rectifiées, palliait donc à l'éventuel risque de nullité du document.
- le second incident concerne la cartographie des périmètres à statut présente dans la fiche de l'ERC 2A81 qui concernait en réalité l'ERC 2B27. Il s'agissait d'une erreur matérielle. Elle était cependant sans incidence sur la validité de la représentation de l'ERC concerné. En effet, la fiche de l'ERC 2A81 présentée à l'enquête faisait bien état des périmètres à statut pris en compte pour la localisation de l'ERC (liste référencée). La commission considère que ceci ne saurait faire grief puisque la carte, insérée dans chaque fiche, ne fait que reproduire des périmètres de protection et d'inventaire préexistants, ayant fait l'objet de publication indépendamment du PADDUC et accessibles au public par ailleurs, et qu'accessoirement l'erreur pouvait être rapidement constatée par le public dans la mesure où la carte insérée portait sur une tout autre partie du territoire.
  - De plus, les fiches explicatives des ERC 2A 25 (Ajaccio San Angelo) et 2A 45 (Sartene-Monaccia Roccapina) étaient absentes du dossier lors de l'ouverture de l'enquête ... omissions immédiatement réparées donc sans conséquences sur le bon déroulement de l'enquête et l'information du public.
  - Autre incident : signalé à Calvi par des élus d'opposition communale il leur avait été demandé quand ils se sont présentés en fin de matinée pour

consulter le dossier, de revenir à partir de 14 h quand les commissaires enquêteurs seraient présents. Seul incident de ce type sans conséquence à priori.

- Par ailleurs, la commission a dû constater à regret que, en dehors des permanences, deux feuillets du registre de Bastia avaient été endommagés par des gribouillis plus ou moins insultants et des ratures, acte stupide et lâche sans conséquence sur le déroulement et la validité de la procédure.

Enfin, certains incidents ont été liés à la diffusion sur internet :

- Une personne a demandé à ne plus être visible en ligne pour préserver sa vie privée ... exposée imprudemment sur le net ... elle n'avait pas intégré l'idée que l'anonymat prévu sur le site était fait pour répondre à sa crainte. Sa demande a été satisfaite sur le champ.
- Un cas différent s'est produit avec une personne qui avait déposé une observation sous forme « anonyme » (donc non visible en ligne) avec une pièce jointe qui, elle, est restée visible ... ce qui contredisait évidemment l'anonymat; cette anomalie technique a été réparée immédiatement.
- Le président de la commission a dû par ailleurs « modérer » deux observations : la première qui, faisant des allusions très ciblées mais sans citer de nom, mettait en cause des associations et leurs dirigeants ; l'un d'eux a écrit en indiquant que les allégations contenues dans cette observation le concernaient et a demandé que cela ne soit plus visible en ligne ;
- La seconde contenait des propos manifestement déplacés et injurieux.

Toutes ces observations n'ont évidemment pas été supprimées et figurent parmi toutes les autres observations reçues, consultables en annexes.

Derniers points :

- Une personne s'est offusquée de ne pouvoir disposer de la totalité du dossier avant l'ouverture de l'enquête car, dans son esprit, le dossier aurait dû être disponible et consultable à partir des publications soit 15 jours avant le début de l'enquête ... elle a évoqué une nullité de procédure qui, pour la commission d'enquête n'apparaît pas fondé.
- Plusieurs personnes se sont insurgées contre le fait que, le dernier jour, le site du registre dématérialisé soit fermé à 17 h considérant que l'enquête devait se terminer à minuit. Sur ce point, il y a lieu de rappeler que le site du registre dématérialisé ainsi que l'arrêté du Président de l'Exécutif de Corse précisait très clairement que le système serait fermé automatiquement le 3 juillet à 17 h. De plus, les registres papier étant clos à 17 h, le registre dématérialisé se trouvait clos, de facto, en même temps. La commission considère là encore qu'il n'y a pas d'irrégularité.

- Enfin, certains se sont étonnés de ne plus pouvoir consulter le registre à partir de 17 h ce vendredi 3 juillet, chose évidente puisque le site se trouvait clos automatiquement par le système électronique. Cependant, il a été demandé au responsable de prolonger de 48 h la durée de « confirmation » par retour de l'envoi de mail automatique pour toutes les observations déposées dans les délais, soit avant 17 h le 3 juillet. Sur ce point également, il faut rappeler qu'à partir de la clôture de l'enquête, la commission se met au travail pour rédiger son rapport et n'a plus à « communiquer » avec le public.

En résumé, malgré ces quelques évènements somme toute mineurs et compte tenu de toutes les actions mises en place, la commission constate que :

- la durée de l'enquête, durée maximale prévue par les textes, permettait une information et une mobilisation amples et complètes,
- la procédure a été scrupuleusement respectée,
- l'information du public a été aussi large et diverse que possible,
- les quelques incidents relatés n'entachent pas la validité de la procédure, sont extrêmement mineurs et ont trouvé solution dans les plus brefs délais.

\*

La commission d'enquête,

- à partir de l'étude du dossier, des réunions d'information faites par le maître d'ouvrage, les réunions techniques en particulier avec le prestataire de services « préambule » en charge du site de registre dématérialisé,
- au travers de réunions préparatoires internes à la commission,
- au fur et à mesure de la perception des éléments ressortant des observations reçues, souvent alimentées par les informations données lors de réunions publiques (en particulier d'associations) dont la presse se faisait largement l'écho,
- de l'analyse en continu des observations par les membres de la commission qui obtenaient au « fil de l'eau » des éclairages ou des précisions de la part du maître d'ouvrage sur tel ou tel point particulier,
- grâce aussi aux réunions intermédiaires permettant de faire un point sur les grands thèmes évoqués, les questions posées lors des permanences, les observations suivies en ligne et sur les registres, la compréhension des

termes ou notions de droit (parfois difficiles) relevées dans le dossier aussi bien que dans les observations,

- en s'appuyant sur l'analyse des avis des personnes publiques associées et des réponses apportées par le maître d'ouvrage ainsi que les explications fournies par le Président de l'Exécutif de Corse dans son courrier mémoire en réponse du 31 juillet 2015
- en confrontant les points de vue, parfois divergents, des membres de la commission soit par échanges d'emails, soit par téléphone, soit lors des réunions de cadrage organisées durant et après l'enquête,

et donc,

en fonction de tout ce qui est évoqué supra,

des avis personnes publiques associées que la CTC a consulté : l'Autorité Environnementale, le Conseil des Sites et le CESC ; d'autres PPA dont le Préfet de Corse qui ont également exprimé leur avis.

et , bien évidemment, les 1134 observations qui ont été résumées, ont reçu réponse de la CTC et ont reçu commentaire de la commission d'enquête,

**la commission a pu se faire une idée précise et complète du dossier**, des avis et observations formulées, des réponses apportées, de sorte que ci-après

**la commission peut livrer ses conclusions et donner son avis collectif** sur le dossier soumis à enquête concernant le PADDUC ainsi que les délibérations à prendre par la Collectivité Territoriale de Corse lors du vote.

En application de l'article L. 4424-13 du Code général des collectivités territoriales, l'enquête publique a porté sur le projet de PADDUC ainsi que sur les deux projets de délibérations particulières prises sur le fondement de l'article L. 4424-12-I et II du CGCT, adoptés par l'Assemblée de Corse le 9 avril 2015.

En effet, la loi n° 2011-1749 du 5 décembre 2011 relative au plan d'aménagement et de développement durable de Corse indique dans son art 1 :

*L'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé*

*« Art. L. 4424-9. - I. — La collectivité territoriale de Corse élabore le plan d'aménagement et de développement durable de Corse.*

*« Le plan définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique, qui garantit l'équilibre territorial et respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme.*

*« Il fixe les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, de développement agricole, rural et forestier, de pêche et*

*d'aquaculture, d'habitat, de transports, d'infrastructures et de réseaux de communication et de développement touristique.*

*« Il définit les principes de l'aménagement de l'espace qui en résultent et il détermine notamment les espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que les sites et paysages à protéger ou à préserver, l'implantation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, la localisation préférentielle ou les principes de localisation des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives.*

*« La destination générale des différentes parties du territoire de l'île fait l'objet d'une carte, dont l'échelle est déterminée par délibération de l'Assemblée de Corse dans le respect de la libre administration des communes et du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, et que précisent, le cas échéant, les documents cartographiques prévus à l'article L. 4424-10 et au II de l'article L 4424-11.*

*« Le plan d'aménagement et de développement durable comporte les informations prévues à l'article L. 121-11 du code de l'urbanisme.*

*« Il prévoit des critères, indicateurs et modalités permettant à la collectivité territoriale de suivre l'application de ses dispositions et leurs incidences.*

*« II. — Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse prend en compte les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national répondant aux conditions fixées aux articles L. 121-9 et L. 121-9-1 du code de l'urbanisme et comporte, le cas échéant, les dispositions nécessaires à leur réalisation.*

*« Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse prend en compte les risques naturels, sanitaires et technologiques. Il doit être compatible avec les objectifs et les orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation prévus à l'article L. 566-7 du code de l'environnement, lorsqu'ils existent, ainsi qu'avec les dispositions définies aux 1° et 3° de ce même article.*

*« III. — Les schémas de cohérence territoriale et, en l'absence de schéma de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les schémas de secteur, les cartes communales ou les documents en tenant lieu doivent être compatibles avec le plan d'aménagement et de développement durable de Corse, notamment dans la délimitation à laquelle ils procèdent des zones situées sur leur territoire et dans l'affectation qu'ils décident de leur donner, compte tenu respectivement de la localisation indiquée par la carte de destination générale des différentes parties du territoire de l'île et de la vocation qui leur est assignée par le plan. »*

*Et l'art 3 ajoute :*

*Au même code, il est rétabli un article L. 4424-10 ainsi rédigé :*

*« Art. L. 4424-10. - I. — Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse vaut schéma régional de cohérence écologique au sens de l'article L. 371-3 du code de l'environnement.*

*« A ce titre :*

*« 1° Il recense les espaces protégés au titre du livre III et du titre Ier du livre IV du même code, identifie les espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité et définit des espaces naturels ou semi-naturels et des formations végétales linéaires ou ponctuelles qui permettent de les relier en constituant des continuités écologiques ;*

*« 2° Il recense les cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux, ou plans d'eau, figurant sur les listes établies en application des articles L. 211-14 et L. 214-17 du même code, identifie tout ou partie des zones humides dont la préservation ou la remise en bon état contribue à la réalisation des objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en application du IV de l'article L. 212-1 dudit code, notamment les zones humides mentionnées à l'article L. 211-3 dudit code et définit les cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux et zones humides importants pour la préservation de la biodiversité qui n'ont pas été ainsi recensés ou identifiés.*

*« Il prend en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques mentionnées à l'article L. 371-2 du même code.*

*« II. — Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse vaut schéma régional des infrastructures et des transports au sens de l'article L. 1213-1 du code des transports. A ce titre, il comprend tout ou partie des analyses, objectifs et actions prévus pour ce schéma à l'article L. 1213-3 du même code et par les dispositions réglementaires prises pour son application. Les dispositions du plan relatives aux services collectifs de transport s'imposent aux plans départementaux des transports.*

*« III. — Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse vaut, pour les secteurs qu'il détermine, schéma de mise en valeur de la mer au sens de l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. A ce titre, il définit pour lesdits secteurs les orientations, vocations, principes, mesures et sujétions particulières prévus à ce même article. Les schémas de cohérence territoriale ne peuvent alors inclure ces secteurs dans le chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer que, le cas échéant, ils*

comportent.

*« IV. — Les dispositions prévues aux I à III du présent article sont regroupées dans des chapitres individualisés au sein du plan et sont, le cas échéant, assorties de documents cartographiques. Lorsque ces documents cartographiques ont une portée normative, leur objet et leur échelle sont déterminés par délibération de l'Assemblée de Corse. »*

C'est donc, pour les années à venir, un document d'une importance majeure sur le territoire insulaire

### **Cependant, le projet de PADDUC présente plusieurs faiblesses :**

#### Les questions de fragilité juridique

1. au titre des risques d'inconstitutionnalité, le Préfet de Corse indique :  
*« Mes remarques sont ici d'ordre institutionnel. Je relève en effet que le PADDUC fait référence, à plusieurs reprises, à la notion de « peuple corse ». Or, la constitution du 4 octobre 1958 dispose, dans ses articles 1 et 2 que « la France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. » la décision du Conseil Constitutionnel n° 91 -290 du 9 mai 1991 a ainsi considéré non conforme à la constitution la référence au « peuple corse » contenue dans le projet de loi portant statut de la Collectivité Territoriale de Corse. Aussi, j'appelle votre attention sur l'emploi de ces termes qui ne sont pas créateurs de droit et qui sont susceptibles d'introduire une fragilité mettant en cause le document.*

Sur les questions des vocables employés (peuple corse) dans le préambule du dossier, aussi bien dans l'avant propos du livret « synthèse du PADDUC » comme dans celui concernant le PADD, les remarques du Préfet de Corse ne donnent lieu à aucune modification dans le projet soumis au vote de l'Assemblée de Corse et à l'enquête publique.

Dans sa réponse en mémoire au PV de synthèse, le Président de l'Exécutif de Corse indique ne pas avoir apporté de modifications pour les raisons suivantes :  
*le courrier du Préfet, faisant référence à la décision n°91-290 du Conseil Constitutionnel en date du 9 mai 1991, a attiré notre attention sur le fait que l'emploi des termes « peuple corse » ne pouvait être créateur de droit et était susceptible de constituer une fragilité mettant en cause le document. Cette référence dans le PADDUC ne vise aucunement à introduire une quelconque discrimination entre les individus, susceptible de contrevenir aux principes de la Constitution, mais tend à resituer dans une perspective collective les finalités de l'exercice de planification régionale par la Collectivité Territoriale de Corse, au service de l'intérêt général de la population, au-delà de sa seule dimension*

*territoriale. En ce sens, il ne nous semble pas que cette mention puisse être source d'ambiguïté ou de risque juridique.*

Il n'en demeure pas moins que la commission d'enquête publique, après en avoir longuement débattu, attire fortement l'attention du maître de l'ouvrage sur, comme l'écrit le représentant de l'Etat, « l'emploi de ces termes qui ne sont pas créateurs de droit et qui sont susceptibles d'introduire une fragilité mettant en cause le document ». La commission considère que ce sont là des notions éminemment politiques et que leur maintien dans le texte de préambule du PADDUC relève de la décision politique de l'Assemblée de Corse et de sa seule responsabilité. La commission n'a, de plus, aucune compétence sur ce sujet : s'agissant d'examiner le Plan d'Aménagement et de Développement DURable de Corse, elle se pose des questions par exemple des normes et de leurs transcriptions cartographiques en fonction des éléments techniques et réglementaires dont elle dispose et des observations qu'elle a reçus et non sur des positionnements politiques qui dépassent sa mission.

2. De même, comme le dit le Président de l'Exécutif, *le Préfet considère qu'il n'est pas opportun de maintenir la mention, dans le livret II (PADD) de la co-officialité de la langue corse, pour les mêmes motifs d'inconstitutionnalité potentielle. Or, dans la mesure où cette mention n'implique aucun effet juridique mais se borne à rappeler une démarche que l'Assemblée de Corse a engagée parallèlement et indépendamment du PADDUC, nous ne pensons pas que son maintien expose juridiquement le projet de PADDUC, mais au contraire qu'il contribue à replacer le projet régional, dans ses dimensions humaine et sociétale, dans une perspective de long terme.*

Sur ce point, la commission partage l'avis du représentant de l'Etat disant que ceci n'est pas « opportun » même si elle prend acte de ce qu'il s'agit là de concept de « long terme » permettant de mettre le projet en « perspective ».

3. Enfin, au titre des risques de fragilité juridique, le Préfet relève, que la préconisation par le PADD de la création d'une monnaie complémentaire pour « promouvoir l'économie locale ainsi que la langue et la culture corse », pourrait ne pas être compatible avec la compétence exclusive dont dispose l'Union Européenne en matière de politique monétaire, sauf à ce qu'il s'agisse d'un dispositif de type « titres de service », et il propose de lever toute ambiguïté par une rédaction différente. Le Président poursuit : *Il se trouve que, comme c'est le cas sur l'ensemble des territoires français, dont les acteurs ont mis en place des dispositifs de ce type, le terme de « monnaie complémentaire » renvoie effectivement à un système de titres de services dont le périmètre d'utilisation, la durée de validité et les modalités de liquidation, sont en tout point compatibles avec les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, et non à la création d'une monnaie au sens plein et classique du terme. Par souci de compréhension du plus grand nombre, il nous a semblé préférable de maintenir la rédaction « monnaie complémentaire » qui est désormais largement répandue*

*dans le grand public et permet de se raccrocher à des expériences concrètes menées sur d'autres territoires et largement médiatisées.*

Sur ce point, la commission prend acte de la position de la CTC.

Il a été constaté également une erreur dans la présentation des documents :

Concernant les « taches » urbaines, dans plusieurs observations, dont la 852 mais aussi beaucoup d'autres qui relaient le propos, les associations soulèvent à juste titre une contradiction de la CTC qui a conservé par erreur dans la mise à jour du livret de synthèse le terme de "trame" où, suite aux évolutions du 9 avril 2015, il y avait lieu de lire "tâche" urbaine comme dans l'ensemble du rapport.

Cette erreur de présentation, aurait pu être lourde de conséquences si elle n'avait pas été simplement faite sur le livret de synthèse en omettant de rectifier le texte : la commission incite donc la CTC à revoir avec vigilance l'ensemble de ses textes de manière à ce que ce genre d'erreur soit réparée.

Cependant, pour rester sur la question de la « tache urbaine »

Un certain nombre d'observations (obs. n°224, 352, 326) critiquent le fait que le PADDUC nierait la portée de décisions de justice relatives à l'inconstructibilité de certaines parcelles, au travers de la cartographie de la tache urbaine, dont un certain nombre de secteurs sont critiqués comme « illégaux ».

En réponse à ces observations, la CTC rappelle :

*- qu'en ce qui concerne « l'illégalité de la tache urbaine » : cette représentation n'a aucun caractère prescriptif, elle ne vaut en aucun cas une reconnaissance par le PADDUC d'un caractère constructible de ces espaces. La tache urbaine n'est pas une représentation des espaces urbanisés.*

*Dès lors que cette tache urbaine n'a aucune portée juridique, on voit mal en quoi elle pourrait être illégale.*

La commission partage ce point de vue.

Concernant le Schéma de Mise en Valeur de la Mer, le Préfet de Corse, par courrier adressé au Président de l'Exécutif de Corse le 2 avril 2015, a complété ses observations relatives au projet de PADDUC arrêté, par une analyse spécifique du Schéma de Mise en Valeur de la Mer, qui n'a pu être prise en compte dans le cadre du rapport soumis à l'Assemblée de Corse le 9 avril 2015 par le Conseil Exécutif, et par conséquent, dans la version du projet de PADDUC soumis à enquête publique, compte-tenu de la date d'envoi dudit courrier postérieure à l'envoi des rapports aux élus de l'Assemblée de Corse.

Cette analyse révèle certaines fragilités rédactionnelles que le Préfet de Corse propose de prendre en considération, afin de sécuriser juridiquement le SMVM et par là, le PADDUC, avant son approbation par l'Assemblée de Corse.

Deux types d'observations sont ainsi formulés :

1. Des observations émises au titre de la légalité

La commission confirme qu'elles appellent évidemment des modifications du document. Cependant, les modifications nécessaires sont mineures (simple correction d'un terme, reformulation) et n'affectent pas le contenu du SMVM en matière d'orientations et de prescriptions, ou plus largement d'économie générale.

2. Des observations émises en opportunité, de deux ordres :

o Celles qui mettent en évidence des difficultés d'application des dispositions du PADDUC en matière de gestion du Domaine Public Maritime compte-tenu d'incohérences internes au document ; il serait donc souhaitable d'en tenir compte pour modifier le document ;

o Celles qui suggèrent des clarifications, modifications, voire compléments sur certains sujets, qu'il paraît nécessaire de traiter de façon différenciée, d'autant plus que certaines trouvent déjà leur réponse dans le document.

S'agissant de la gestion du domaine public maritime et plus particulièrement, de l'usage qui est fait de l'article L. 4424-12-II du code général des collectivités territoriales et de la typologie des plages.

La loi sur le PADDUC prévoit que le PADDUC puisse « déterminer, en tenant compte de la fréquentation touristique de certains sites et de la préservation de l'environnement, les espaces situés dans la bande littorale définie au III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme (bande des 100m) dans lesquels peuvent être autorisés, indépendamment des dérogations prévues au III du même article L. 146-4 et dans les conditions que le plan précise, des aménagements légers et des constructions non permanentes destinés à l'accueil du public, à l'exclusion de toute forme d'hébergement, dans le respect des paysages et des caractéristiques propres à ces sites. La réalisation de ces aménagements et constructions est soumise à l'enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code l'environnement... » (Article L.4424-12-II du CGCT).

L'article L.4424-12-III fait par ailleurs ensuite obligation à la Collectivité Territoriale de Corse, d'établir un rapport d'évaluation annuel sur la mise en œuvre de cette disposition qui précise son impact réel sur l'environnement et le développement durable et l'adresse au Premier ministre qui le transmet au Parlement.

Afin de mobiliser cette disposition, le SMVM dresse une typologie des vocations des plages de l'île, en fonction de leurs enjeux de fréquentation et de préservation environnementale. Il assigne ainsi quatre types de vocations aux plages de l'île, naturelle, naturelle fréquentée, semi-urbaine, urbaine, et définit quatre interventions type, qui doivent permettre de rapprocher l'état de la plage de la vocation qui lui est assignée. Les orientations correspondant à chaque vocation suivent une gradation dans le niveau d'aménagement et d'usage autorisé (en partant de la vocation naturelle vers la vocation urbaine : du libre usage par le public voire de la limitation de la fréquentation, aux activités

nautiques, de restauration...). En s'appuyant sur cette typologie, il applique l'habilitation conférée par l'article L.4424-12-II du CGCT, aux emprises sur le Domaine Public Maritime des plages à vocation naturelle fréquentée et à vocation semi-urbaine, qui sont donc retenues par l'Assemblée de Corse en tant que secteurs de la bande des 100 m dans lesquels peuvent être autorisés des aménagements légers et constructions non permanentes destinées à l'accueil du public à l'exception de tout hébergement.

Le choix de restreindre le champ d'application possible de la dérogation à l'article L. 146-4-III (CU) à la seule partie de la bande des 100 mètres incluse dans le DPM a été dicté par la volonté de pouvoir suivre, maîtriser et éventuellement corriger les conséquences de la mise en œuvre de cette dérogation sur les plages. En effet, le DPM étant inaliénable et imprescriptible, si une construction n'était pas régulièrement édifiée (hébergement alors que c'est interdit, atteinte au paysage et aux caractéristiques du site, surface supérieure à l'autorisation) ou si l'on se rendait compte lors de l'établissement du rapport d'évaluation que l'utilisation de cette possibilité a été abusive, avec des conséquences dommageables pour l'environnement (dans le cadre du rapport annuel), il serait alors plus facile, quel que soit le nombre d'années écoulées d'obtenir la démolition et la remise en état de l'espace, ce dernier étant par nature inaliénable (les constructeurs éventuellement mis en cause en cas de réalisations irrégulières ne pouvant se prévaloir d'aucun droit sur le DPM).

Dans le cas où ces constructions s'édifieraient sur des parties privées, le délai de prescriptions étant seulement de trois ans pour les constructions irrégulières, le risque de voir des constructions juridiquement saisonnières se muer en construction permanente, voire changer d'usage, sans qu'aucun recours ne soit plus possible, aurait été trop élevé.

En outre, si la dérogation s'était appliquée aux parties privées de la bande des 100 mètres, on aurait pu redouter une augmentation de la pression et la spéculation foncières sur la bande des 100m, des conflits d'usages exacerbés, à l'opposé de l'objectif de pacification visé par le PADDUC en matière de lutte contre la spéculation foncière et les processus violents qui y sont associés.

Sur ces points, la commission partage l'analyse faite par la CTC.

Telle par exemple la 699 ou la 896, de nombreuses observations se sont prononcées, parfois de manière radicale, pour « l'inconstructibilité de la bande des 100 m » qui correspondait selon certains au « bétonnage des plages » et qui allait permettre pour d'autres la « multiplication des paillotes ».

La commission considère que la possibilité dérogatoire laissée par la loi « littoral » et non sur le domaine privé, de ne permettre que l'installation temporaire de structures démontables et démontées sous le contrôle de l'autorité compétente en matière d'urbanisme (commune ou Etat selon les cas) mais aussi dans tous les cas sous la responsabilité de l'Etat, détenteur du sol" est un compromis permettant tout à la fois :

- d'exiger un permis de construire dérogatoire avec toutes les obligations légales de sécurité qui en découlent,
- de ne permettre que l'installation temporaire de structures démontables et démontées sous la responsabilité de l'Etat, détenteur du sol,
- de restreindre le risque d'abus puisque le terrain concerné est inaliénable

Si l'on comprend aisément l'opportunité que représente, pour le Préfet, la possibilité de déplacer les occupations actuelles des plages de type restaurant, à l'arrière de la plage, hors du DPM, tant en matière de gestion du DPM, que de libération de la plage au profit du libre usage par le public, de la pêche et de l'aquaculture, le risque est trop grand de voir se développer, à l'arrière des plages à vocations naturelle fréquentée et semi-urbaine, des constructions qui deviendraient rapidement inamovibles et pourraient changer d'usage, sans que les pouvoirs publics ne puissent agir efficacement pour maîtriser ces phénomènes.

La CTC poursuit : *De plus, le courrier du Préfet permet de mettre en exergue des incohérences au sein du livre II, entre, d'une part, les orientations (volet 1) relatives aux quatre vocations des plages, qui, en allant de naturelle, à urbaine, suivent une gradation dans le niveau d'aménagement et d'usage projeté, ou, inversement, une gradation dans le niveau de protection projeté, et d'autre part, les prescriptions (volet 2), qui ne traduisent pas correctement cette gradation, voire sont susceptibles de l'inverser.*

*Ces incohérences sont susceptibles d'une part, de nuire à la compréhension du SMVM et d'autre part, de compromettre la mise en œuvre effective de ses orientations concernant la gradation dans le niveau de protection des plages, et, par ricochet, de celles concernant le développement des activités nautiques.* Aussi, il apparaît opportun de corriger et compléter la rédaction pour rétablir la cohérence interne du SMVM et assurer son opérationnalité.

Certaines observations vont dans ce sens : celles de Corsica Libera, de la FIN et de l'UMIH.

Le Préfet pose la question de la cohérence de la vocation de la plage de Calvi, urbaine sur un segment, compte-tenu par ailleurs de sa localisation en espace remarquables ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral.

En réalité, la plage de Calvi est divisée en deux parties ayant respectivement une vocation urbaine et une vocation naturelle fréquentée.

Il paraîtrait pertinent d'ajouter une subdivision et de créer ainsi une section semi urbaine de transition.

L'observation relative aux mouillages rejoint celle sur les incohérences entre les orientations relatives aux vocations de plages, et les prescriptions, censées assurer leur mise en œuvre. Elle est également partagée par la FIN.

Il paraît en effet nécessaire et en accord avec les orientations du SMVM, de permettre l'implantation de pontons-débarcadères et tapis amovibles d'accès à l'eau dans les plages à vocation naturelle fréquentée, à l'instar de la plage du Lotu, dans les Agriates et de ZMEL estivales sans installations d'entreposage ou

d'approvisionnement à terre, puis de ZMEL dans les plages à vocation semi-urbaine avec équipements à terre possible.

*Il faut noter que la carte des vocations de plages vient en appui aux prescriptions relatives aux plages, arrière-plage et le plan d'eau attenant, au droit de la plage.*

*Par commodité de représentation, tout le trait de côte est coloré et segmenté, mais la carte et les prescriptions s'appliquent aux seules portions de côtes sableuses présentant des plages ; elle est sans effets sur les portions rocheuses ou de falaises. Dans ce dernier cas, c'est la carte générale des vocations des zones côtières, seule, qui s'applique.*

*Le Préfet suggère de supprimer du SMVM la mention du projet d'aménagement en plaine orientale axé sur le chemin de fer.*

Cependant, il apparaît important de maintenir cette orientation dans le SMVM, puisqu'elle souligne un projet bicéphale côte ouest/plaine orientale d'aménagement et mise en valeur du littoral.

S'agissant du développement du port d'Ajaccio, il est écrit dans le livre II du SMVM que la nouvelle répartition des activités liées aux marchandises dangereuses permettrait de réduire les risques d'accidents industriels.

*Ce raccourci syntaxique laisse penser que le port de commerce et d'industrie d'Ajaccio réceptionne des matières dangereuses alors que seul le port d'Île Rousse y est autorisé. Le dépotage gazier à Saint Joseph se situe en effet hors de la concession portuaire. Le réaménagement/extension du port d'Ajaccio, s'accompagnerait d'une nouvelle répartition des activités, et en particulier du transfert et de la sécurisation du dépotage gazier, ce qui serait de nature à limiter les risques d'accidents industriels dans l'anse d'Ajaccio.*

Compte-tenu de l'avis du Préfet, il apparaît opportun d'être plus précis et de corriger le SMVM sur ce point.

Le Préfet suggère d'insérer dans le SMVM comme condition d'extension des ports, la capacité d'amortissement des investissements, comme c'est le cas pour la création de port.

*En réalité, l'extension de capacités portuaires, par extension de port existant ou création de port, obéit à un ensemble de conditions qui figurent dans le « chapeau » s'appliquant aux créations comme aux extensions et comprenant la capacité d'amortissement des investissements.*

Il paraît en effet pertinent de la retirer car c'est une source de confusion.

En réponse à de nombreuses observations, "la commission confirme cependant que la « bande des 100 m » est et demeure inconstructible au sens commun du terme et que seules peuvent y être autorisées par l'autorité compétente en matière d'urbanisme, des constructions non permanentes démontées annuellement, sur des secteurs limités, identifiés par le PADDUC et qui sont tous situés sur le domaine public maritime, où de telles constructions devront par ailleurs obtenir

des Autorisations d'occupation temporaires ou des concessions, lesquelles sont strictement réglementées et relèvent d'une décision de l'Etat".

Ce qui signifie que le PADDUC ne permet de « construire » sur la bande des 100 m mais qu'il impose d'ajouter à la possibilité actuelle d'AOT une norme supplémentaire liée à la réglementation des permis de construire.

Pour le dire autrement : le permis de construire évoqué ici n'est pas un droit nouveau accordé sur le bord de mer mais bien une contrainte complémentaire imposé par le PADDUC aux autorisations existantes.

Certaines critiques, relatives à la complexité du document, à la fois quant à sa longueur et aux notions qu'il développe (taches urbaines, espaces urbanisés, etc.), à la variété des outils qu'il propose, ont été émises.

La CTC répond :

*Le degré de complexité des précisions apportées par le PADDUC doit toutefois être toujours déterminé au regard de la technicité du domaine et de l'intérêt général. Lorsqu'on procède à l'examen de ces critiques en prenant en considération les notions de clarté, d'intelligibilité et de prévisibilité mises en avant par le Conseil d'Etat, elles ne peuvent pas apparaître comme justifiées.*

La commission, au travers de très nombreuses observations a constaté elle-même à quel point le dossier était complexe et technique.

On abordera plus loin les questions de définition des termes et du sens de leur application, dont on peut aisément comprendre que «madame ou monsieur tout le monde » puisse s'y perdre, voire n'y rien comprendre.

C'est un point faible de ce dossier.

Pourtant, à l'analyse, il apparaît particulièrement complexe et difficile qu'il en soit autrement. Ainsi certains, se plaignant de la « complexité » du document, regrettent les redites, demandent à « alléger ce mammoth » ou même raillent les auteurs en évoquant le fait que « ce qui se conçoit bien s'énonce clairement » ... et, tout à la fois, demandent qu'il soit rajouté telle chose, que tel aspect soit précisé, qu'il y a lieu de compléter le dossier etc ...

Démontrant par là même combien il est difficile de traiter les questions d'aménagement d'un territoire aussi divers que la Corse mais aussi combien il est difficile de rendre simple les problématiques transversales.

Enfin, on verra par ailleurs que les questions de « vision à long terme » sous-tendues par des concepts politiques au sens large (et noble du terme), sont difficilement conciliables voire antagonistes.

La commission elle-même a dû s'accommoder de cette situation par exemple dans le choix de ses méthodes et du classement puis du traitement des observations. Ainsi, classer les observations par thématique revenait à devoir choisir arbitrairement dans quel thème classer telle observation qui, comme la

plupart, abordait plusieurs thèmes. Quels thèmes choisir ? comment faire évoluer ce choix ? comment reclasser ? comment être sûr qu'on a tout traité ? De ce fait, la commission a choisi de traiter les observations chronologiquement, en prenant soin de les référencer en fonction des thèmes abordés, de sorte qu'elle a pu, en fin d'enquête, avoir une idée statistique des thèmes évoqués et un reclassement par grandes questions. Pour autant, le traitement s'en est trouvé clarifié mais alourdi : la commission a donc été dans l'obligation de choisir et elle a opté pour la clarté au risque, assumé, de la lourdeur !

Par ailleurs, certaines observations mettent en cause l'applicabilité du PADDUC, en affirmant que ses trop nombreuses dispositions se contrediraient fréquemment. En réponse, la CTC indique : *Sur ce point, on pourra remarquer que la très grande majorité des observations invoquant des contradictions au sein du document ne sont pas étayées et que celles, assez rares, qui fondent leur propos, trouveront des éléments d'explication dans le mémoire des réponses au cas par cas.*

La commission d'enquête donne en partie raison à la CTC mais s'est trouvée cependant confrontée au même problème que le public : un document d'aménagement du territoire, s'adressant à ceux qui seront amenés à le mettre en œuvre n'est, c'est vrai, pas accessible à tout un chacun. Les contradictions sont, pour leur grande majorité, justifiées par le maître d'ouvrage essentiellement au regard de textes et de processus d'élaboration de documents complexes ; or, leur complexité est aussi en lien avec les conséquences parfois très lourdes pour beaucoup des décisions que prévoient ces textes (ou, pire, les cartes qui les traduisent) : on ne peut reprocher à personne de se poser la question du devenir de son bien, constructible aujourd'hui, agricole demain, surtout lorsqu'on sait à quel point, depuis longtemps, le sens de l'évolution est systématiquement inverse ; chacun trouvait de bon sens qu'un terrain agricole ou naturel puisse devenir constructible alors que personne – ou presque – n'envisage qu'un terrain constructible puisse (re)devenir naturel ou agricole !

Or, si le Président de l'Exécutif a apporté des réponses à toutes les questions qu'il a reprises dans les observations reçues et au regard des interrogations de la commission d'enquête, reste cependant quelques sujets sur lesquels la commission s'interroge.

Suite au constat que nombre de collectivités assimilent le PADDUC à un « PLU régional » la CTC répond : *il semble utile d'apporter un éclairage préalable sur la signification et l'opposabilité des cartes du PADDUC, et d'apporter quelques explications ou illustrations sur le rapport de compatibilité et les effets attendus du PADDUC sur les documents locaux.*

*Les cartographies du PADDUC ont suscité une multitude de questions et d'observations, tant sur les choix de représentation (échelle, fond de carte, symbologie...), que sur la portée de ces cartographies et de ce qu'elles représentent, y compris les cartes dites « d'enjeux ».*

*Il apparaît donc nécessaire, d'une part, d'exposer de façon synthétique l'objet des différentes cartes et d'expliquer les choix de représentation retenus, puis d'autre part, de préciser le contenu de chacune et clarifier leur portée.*

Ainsi, l'aspect le plus récurrent dans les analyses de la commission portait sur les questions de « compatibilité » et de « conformité » entre documents suivant le sens dans lequel était évoquée la question et suivant la situation de chaque document.

La commission s'est donc attachée à bien posséder la compréhension de ces notions afin de pouvoir non seulement répondre aux questions du public mais aussi, et surtout, pouvoir répondre de façon pertinente aux observations au cas par cas et, ici, de pouvoir produire ses conclusions et donner son avis.

Effectivement, le mot « compatible » renvoie étymologiquement au verbe latin « pati » (souffrir) et donc le mot « compatible » est construit sur la notion de « souffrir » « avec » ... qui évoque bien la notion de « souffrance en commun, de deux souffrances à concilier », finalement de conflit à résoudre !

En droit français, la compatibilité est donc « un niveau de rapport entre deux normes qui peuvent entrer en conflit » : simplement, la notion de compatibilité est une obligation négative de non-contrariété c'est-à-dire qu'une norme est jugé compatible avec une autre dès lors qu'elle n'y contrevient pas. Ce rapport de norme se fait de bas en haut : la norme inférieure ne doit pas avoir pour effet ni pour objet d'empêcher ou de freiner l'application de la norme supérieure ...

à la différence de la conformité ... car, dans le droit de l'urbanisme et de l'Aménagement du territoire, la conformité décrit ou précise également un rapport entre deux normes qui pourraient entrer en conflit mais à un niveau différent car c'est une obligation positive de respect de la « norme » établie par le document supérieur sur la norme prévue par le document inférieur ... en un mot, une obligation s'appliquant strictement du haut vers le bas.

Ainsi, suivant qu'il s'agit

- ✓ du PADDUC, document de portée supérieure dont certaines dispositions s'imposent en conformité au droit des sols en l'absence de document local d'urbanisme, la norme supérieure qui « descend » (vers le permis de construire par exemple) en l'absence de document inférieur s'applique en conformité

- ✓ ou bien à l'inverse, du document inférieur (PLU ou carte communale) qui doit être établi en compatibilité avec le PADDUC avec des normes qui ne doivent pas être de nature à contrevenir à la (aux) norme(s) établie(s) par le document supérieur,

dans ces deux cas, il est relativement facile de l'expliquer au public ou de répondre aux observations recueillies durant l'enquête : on est en effet en présence d'un document « à construire » qui, inférieur, ne doit pas être en contradiction avec le PADDUC, document de portée supérieure.

Chacun le ressent comme de bon sens.

Les difficultés commencent lorsqu'il s'agit de « mettre en compatibilité » des documents inférieurs (PLU ou carte communale) juridiquement valides et opposables, appliqués depuis plusieurs années, qui délivrent et peuvent continuer à délivrer des documents valides, tels que permis de construire par exemple, conformes à leurs plans et règlements (communaux ou intercommunaux) ... avec un document de portée régionale (donc supérieure) et dont les définitions sont différentes en terme d'échelle, de droit (localisation et non délimitation) mais aussi de nature.

or, quoiqu'en disent certains qui considèrent tous les élus comme des femmes et des hommes « soumis aux pressions » « incapables de prendre des décisions en toute indépendance » voire qui seraient « sous influence des spéculateurs » ... même si la situation actuelle d'expansion excessive des terrains constructibles leur est grandement imputable, il n'empêche que les élus en charge de l'établissement des plans locaux d'urbanisme les ont élaborés en collaboration avec les services de l'Etat, souvent sous leur contrôle et en prenant en compte les contraintes qui s'imposent à eux (Lois littoral ou Montagne par exemple) ; or, non déférés devant un tribunal (ou attaqués mais validés par un tribunal), si les documents peuvent être critiquables, ils n'en restent pas moins valides et opposables.

Si l'on reprend par exemple l'observation 473 par laquelle les associations : ABCDE, LE GARDE, U LEVANTE , U POLPU:

- 1 : ont produit et mis sur internet une courte vidéo dédiée aux problèmes liés aux espaces stratégiques (ESA) du Padduc, <http://www.ulevante.fr/padducvideo-presentation-de-u-levante-sur-les-terres-agricoles-et-lurbanisme/>
- 2 – adressent en deux fichiers la confrontation des documents d'urbanisme reportés sur la carte 3 du Padduc avec les espaces stratégiques agricoles. Ces confrontations démontrent la forte consommation des ESA par des documents d'urbanisme qui resteraient en vigueur après l'approbation du projet de Padduc.

A laquelle la CTC répond:

Cette observation pointe le problème de la consommation prévisible d'espaces agricoles à forte potentialité dans le cadre des documents d'urbanisme en vigueur, dont la carte n°3 du PADDUC a juxtaposé les périmètres des zones U et AU (lorsqu'ils étaient disponibles en format numérisé).

Cette constatation est un des points que le PADDUC entend mettre en évidence : à l'échelle de chaque commune et dans un cadre juridique où les dispositions du Schéma d'Aménagement de la Corse s'imposent aux documents locaux, des surfaces d'espaces agricoles à forte potentialité sont destinées à l'urbanisation, et à l'échelle de la Corse, ces espaces représentent une surface cumulée très importante (plusieurs milliers d'hectares d'ESA).

*Ce constat permet donc de démentir un certain nombre d'affirmations formulées par ailleurs durant l'enquête publique, prétendant que les espaces agricoles seraient strictement protégés au titre des dispositions du SAC de 1992.*

*Suite à ce constat, l'observation pointe le risque de forte consommation d'ESA par les documents d'urbanisme qui resteraient en vigueur après approbation du PADDUC. En réponse, on soulignera que le délai de trois ans pour la mise en compatibilité avec le PADDUC accordé aux documents locaux en vigueur, relève du législateur et non de la CTC.*

*Sur le fond, on soulignera qu'en l'absence de PADDUC, en application de la loi ALUR, les documents d'urbanisme peuvent maintenir les zones AU ouvertes à l'urbanisation pendant un délai de 9 ans à compter de leur instauration. Après approbation du PADDUC, les communes devront, dans un délai de trois ans, procéder à la mise en compatibilité qui impliquera très vraisemblablement une forte réduction quantitative des surfaces ouvertes à l'urbanisation sur des espaces que le PADDUC aura identifiés en 2015 en tant qu'ESA.*

La commission a cru comprendre que la carte des ESA était établie essentiellement

- à partir d'une définition du terrain agricole c'est-à-dire selon des critères de pente, de possibilités d'irrigation, en fonction de diverses cartes disponibles au sein d'organismes professionnels, etc...
- à une échelle qui est, par définition, non pertinente pour la délimitation à la parcelle.

de ce fait, les cartes des ESA, comme l'indique lui-même le concepteur du projet, permettent simplement une localisation sans aucune valeur sur le droit du sol (voir les réponses faites aux observations n° 441, 818, 868, 1042 etc ).

comme indiqué dans le projet et toutes les réponses faites aux observations recueillies, il sera demandé aux communes qui ont un plan opposable et valide,

non attaqué au TA ou ayant été validé par ce tribunal, de se mettre en «compatibilité » avec :

- une carte qui n'est pas pertinente à l'échelle de délimitation du droit des sols
- une carte qui n'a aucune valeur juridique de délimitation mais seulement valeur de localisation
- une carte qui n'est génératrice d'aucun droit sur la destination du sol car
  - ✓ seulement pertinente sur la vocation de ce sol
  - ✓ seulement à l'échelle régionale

Certaines observations demandent de remplacer le mot «préservés» par «inconstructibles ». Ainsi, dans la réponse à l'observation 996 la CTC indique : *«sur la question de l'inconstructibilité des ESA, que l'observation demande de consacrer, il semble qu'il serait opportun, pour lever certaines craintes exprimées pendant l'enquête, de remplacer le terme «préservés » par «inconstructibles » dans l'encart des prescriptions du livret IV, page 49 ... lequel indique : **PRESCRIPTIONS REGLEMENTAIRES : Ces espaces nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles sont préservés.** »*

Or, la commission ne partage pas ce point de vue car il lui apparaît que le terme "préservé" correspond mieux à la notion de vocation des espaces alors que le terme "inconstructible" fait référence à la délimitation induisant le droit du sol dont seuls les plans locaux (communaux ou intercommunaux) ont la maîtrise; elle craint en effet que cette formulation n'introduise une fragilité juridique majeure en particulier quand à la mise en compatibilité entre plans locaux et PADDUC approuvé.

De plus, un terrain agricole peut être construit, ne serait-ce que par l'agriculteur souhaitant y ériger son habitation principale.

Ainsi, de nombreuses observations affirment qu'il suffirait qu'un terrain soit impacté par la carte des ESA pour que son caractère légalement constructible soit remis en cause ... voire qu'il faudrait, d'ores et déjà, considérer que tout terrain figurant sur la carte des ESA et classé en zone constructible par un document local d'urbanisme valide, soit déclassé comme « inconstructible ».

Dans sa réponse à l'observation ci-dessus la CTC pourrait sembler le confirmer en creux lorsqu'elle dit : «cette observation pointe le problème de la consommation prévisible d'espaces agricoles à forte potentialité dans le cadre des documents d'urbanisme en vigueur » ... et plus loin « Après approbation du PADDUC, les communes devront, dans un délai de trois ans, procéder à la mise en compatibilité qui impliquera très vraisemblablement une forte réduction

quantitative des surfaces ouvertes à l'urbanisation sur des espaces que le PADDUC aura identifié en 2015 en tant qu'ESA. »

Face à une carte des ESA, dont les auteurs indiquent par ailleurs

- qu'elle n'est pas obligatoirement juste (notion assumée compte tenu des questions d'échelles et de vocabulaire ... différence entre « localisation » et « délimitation », décalage entre établissement de la carte et réalité du terrain),
- qu'elle pourrait être modifiée pour tenir compte d'erreurs manifestes démontrées au cours de l'enquête et à leurs prises en compte proposée par la commission,
- qu'elle n'a pas à être modifiée dans tous les cas répertoriés par ailleurs où des maires et/ou des propriétaires tendent à démontrer l'aspect non agricole de terrains mais se voient répondre que cette démonstration faite « à la parcelle » n'est plus pertinente au regard des cartes des ESA établies au niveau régional
- que donc les cas d'erreurs non signalées ou non prises en compte seront conservés et risquent d'être nombreux

Quid de la mise en « compatibilité » des documents valides ?

Or, chacun a pu constater depuis plusieurs décennies la consommation excessive des terres agricoles, terrains artificialisés par toutes sortes de constructions ou d'équipements ; cette évidence qui ressort des abus ou négligences attachées à la mise en place de plans locaux (parfois non conformes à la loi) n'empêche que ces plans sont actuellement valides et applicables (car non attaqués ou bien validés par un tribunal),

Il semble à la commission qu'il serait pertinent de ne pas laisser prospérer l'idée qui ferait que, compte tenu de tout ce qui est dit supra, grâce à cette carte des ESA, « le PADDUC aura identifié en 2015 en tant qu'ESA » des « espaces » qui feront que « la mise en compatibilité impliquera vraisemblablement une forte réduction quantitative des surfaces ouvertes à l'urbanisation »

pour le dire autrement, se pose la question de savoir si la carte des ESA sert à déterminer les 105.000 ha nécessaires aux objectifs agricoles ambitionnés par le projet ou bien si, comme supposé par certains comme ci-dessus, cette carte a pour objectif de constituer une sorte de « remise en cause » des droits établis au niveau parcellaire et appliquant des documents d'urbanisme juridiquement valides, donc opposables.

Si l'on va au bout du raisonnement, la question se pose de la notion de « compatibilité » d'un document inférieur à « mettre à jour » avec les cartes des ESA « identifiées » au PADDUC en 2015, cartes dont on a évoqué ci-dessus la portée juridique et la vocation.

La commission s'est interrogée et en a longuement débattu car cette situation semble propice à alimenter un contentieux important.

C'est pourquoi, la commission pense qu'il serait de bonne gestion d'examiner avec attention les vocables utilisés et de faire droit aux situations de conflits répertoriés lors de l'enquête et faire droit aux demandes de modifications de la carte des ESA qui seraient jugées manifestement erronées.

La commission a constaté les nombreuses interventions de maires ou présidents d'intercommunalités s'inquiétant du devenir de leur plan local d'urbanisme valide ou à établir.

Et ici, se pose une question plus technique et plus complexe encore : la question de la création, ou plutôt de la non création, des SCoT ...

Sur ce sujet, la CTC indique : *Le PADDUC ne nie pas le fait que l'adaptation du territoire aux besoins du projet régional, notamment au développement d'une économie productive endogène, et même à la transition écologique, nécessitera localement des extensions urbaines, dans certains cas significatives. Il ne fixe donc pas de limites, basse ou haute, à l'urbanisation, mais laisse aux documents de portée inférieure, et en premier lieu aux SCoT, toute latitude pour procéder à l'évaluation et à la démonstration des besoins et potentialités sur leur territoire. Il leur donne des outils pour concevoir des projets de développement compatibles avec un modèle de développement et d'aménagement qui se veut fondamentalement différent de tout ce que la Corse a connu au cours des dernières décennies, tout en respectant le principe d'équilibre qui sous-tend toutes les démarches de planification urbaine.*

Or, si l'on reprend par exemple l'observation 1043 dans laquelle le maire indique : « l'élaboration d'un PLU est en cours sur l'ensemble du territoire communal ; Il sera mis à l'enquête d'ici peu.

Nous sommes surpris de constater que la transcription sur les cartes des E.S.A et des espaces ressource pour le pastoralisme et l'arboriculture traditionnelle ne tiennent pas compte de ces documents de planification ... pour exemple, on relève que les gravières et les terrains accueillant des activités sportives sont portés en E.S. A.

Et, même si nous pouvions supprimer ces erreurs matérielles et exclure des ESA les zones U et AU de nos POS ou de notre PLU bientôt mis à l'enquête publique, comme le PADDUC nous y autorise, nous ne pourrions respecter « le principe de solidarité résultant de l'objectif quantitatif fixé au niveau du territoire régional, à savoir, garantir la préservation d'au moins 105 000 hectares, décliné commune par commune

... / ... Nous ne pourrions donc pas vous proposer de surfaces supplémentaires en compensation de celles qui ne peuvent être inscrites au titre des E.S.A., considérant la topographie de notre territoire et les enjeux urbains que nous avons à régler aujourd'hui.

Nous vous demandons de tenir compte sur les cartes, dans le cadre de la délimitation des Espaces Stratégiques Agricoles et des Espace ressource pour le Pastoralisme et l'Arboriculture traditionnelle, des spécificités de la commune  
A cette observation, la CTC répond:

*la commune pointe le fait qu'un certain nombre de secteurs identifiés en ESA accueillent déjà aujourd'hui des occupations du sol non agricoles (carrières, équipements sportifs, etc). Tout en constatant que les dispositions du PADDUC permettent, lors de la délimitation à l'échelle parcellaire, de ne pas classer ces secteurs en tant qu'espaces agricoles, la commune s'interroge sur la possibilité de respecter l'objectif quantitatif global après élaboration du PLU dès lors qu'une partie des terrains identifiés et quantifiés par le PADDUC ont déjà perdu leur caractère agricole. Sur ce point, comme expliqué dans le mémoire de synthèse (chapitre III.C.3), il va de soi que les surfaces qui sont manifestement artificialisées à la date d'approbation du PADDUC devront être retranchées de la quantification globale à respecter (le contraire reviendrait à demander l'impossible).*

*Toujours sur les ESA, la commune s'interroge sur la possibilité de respecter à la fois les besoins d'ouverture à l'urbanisation établis dans le cadre de l'élaboration de son PLU, et les objectifs quantitatifs et qualitatifs assignés par le PADDUC en matière de classement de terres en zone agricole. Cette question se pose avec d'autant plus d'acuité que l'essentiel des terres qu'il lui paraît pertinent d'urbaniser pour les besoins de croissance démographique et de structuration urbaine se trouvent identifiées en tant qu'ESA par le PADDUC.*

*Cette remarque parfaitement fondée pose des questions beaucoup plus larges et délicates à traiter dans le cadre de la présente réponse, en l'occurrence:*

- la question du besoin quantitatif d'extension de l'urbanisation, lié aux perspectives démographiques de la commune qui connaît une dynamique soutenue liée à sa position au sud de l'agglomération bastiaise*
- la question, en corollaire, du périmètre pertinent pour l'élaboration d'un document de planification urbaine.*

*En effet, la dynamique démographique est liée pour bonne part au fonctionnement "métropolitain" de l'agglomération bastiaise. La quantification des besoins de foncier à des fins de logements, activités, etc, doit se concevoir à l'échelle d'un territoire élargi et non à l'échelle de la seule commune. De*

*surcroît, la surface d'espaces disponibles sur le territoire communal à l'issue de l'exercice de délimitation des extensions urbaines strictement nécessaires (en vertu du principe d'équilibre) n'apparaît pas suffisante à la commune pour que son PLU soit compatible avec le PADDUC.*

La commune évoque donc la difficulté qu'elle rencontre pour satisfaire sur son territoire au respect de l'objectif régional de classement des espaces agricoles compte tenu de sa spécificité

.../... Il est suggéré par la CTC soit:

*- la réduction quantitative des prévisions d'ouverture à l'urbanisation du futur PLU*

*- l'élaboration d'une démarche de niveau intercommunal (voire à l'échelle d'un périmètre de SCoT) dans laquelle la quantification des besoins de foncier à des fins de logements, activités ... doit se concevoir à l'échelle d'un territoire élargi, qui permettrait d'apprécier la compatibilité avec le PADDUC des ESA à une échelle plus large, et de disposer de marges plus importantes pour l'identification d'espaces supplémentaires après l'élaboration d'un diagnostic agricole et sylvicole sur le territoire des communes concernées.*

Compte tenu des caractéristiques d'agglomération de ce secteur urbain, la suggestion qui consisterait à établir un diagnostic agricole dans le cadre d'un aménagement global à l'échelle intercommunale si elle est pertinente à plus ou moins long terme, paraît peu réaliste à court terme puisqu'elle ajoute un délai probablement long préalable à la mise en œuvre du PLU de la commune.

Quand au recours au SCoT du grand Bastia pour régler ces problématiques, la commune devrait probablement s'armer de beaucoup de patience avant qu'il ne voit le jour ! si les solutions existent, en tout cas, elles sont à chercher à court terme ailleurs que dans «réduction quantitative», qui ne peut être qu'un raccourci malencontreux qui risque d'alimenter l'idée que les ESA auraient vocation à brider la croissance urbaine en valeur absolue ... ce qui n'est probablement pas le cas. Si le manque de temps n'avait induit ce « lapsus », une formulation du type « réexamen des choix de localisation des extensions urbaines » aurait été probablement plus pertinente, par exemple en proposant de rechercher des zones constructibles sur des terrains sans vocation agricole.

Ces questions sont cependant à confronter à l'observation 810 qui indique:

« L'article L122-2 du code de l'urbanisme dispose qu'en l'absence de SCOT, dans les PLU, les zones AU, les zones naturelles agricoles et forestières ainsi que les secteurs non constructibles des cartes communales ne peuvent être

ouvertes à l'urbanisation à l'exception notamment de la Corse où le PADD et le SAC ont valeur de SCOT.

Ce faisant, le législateur a exclu la Corse d'un dispositif de protection de l'environnement et des paysages et de mise en cohérence de l'aménagement du territoire. Or, cette disposition est de nature à perturber la mise en œuvre du PADDUC puisque elle ouvre potentiellement à l'urbanisation des espaces qu'il considère comme stratégiques pour l'avenir de notre île.

Le développement urbain dans les secteurs du grand Bastia et du grand d'Ajaccio ne peut se poursuivre par la juxtaposition des projets communaux et intercommunaux, lorsqu'ils existent, voire de projets privés parcellaires.

Les enjeux de développement que représentent ces territoires pour l'ensemble de la région, leur fonction structurante et leur rapidité d'évolution justifient une approche coordonnée des collectivités concernées à l'échelle du bassin de vie, pas seulement de chacune des communautés d'agglomération dont le périmètre n'est plus en adéquation avec les réalités géographiques et socio-économiques de ces territoires.

Comme le précise le SAT et comme l'a recommandé le conseil des sites, l'évaluation et la quantification des besoins et des usages attendus sur ces bassins de vie ne peuvent être menée de manière réaliste que dans le cadre d'une démarche de Schéma de Cohérence Territoriale, sur un périmètre englobant, à minima, celui de l'aire métropolitaine.

Aussi, il conviendrait que les ouvertures nouvelles à l'urbanisation dans ces aires métropolitaine soient subordonnées à l'élaboration d'un SCOT, comme c'est d'ailleurs le cas, en droit commun, sur le continent. »

Réponse de la CTC :

*le législateur a exclu du champ d'application de cette règle les secteurs du territoire couverts par un document de planification prescriptif de niveau régional (ex : SAR, PADDUC et dans l'attente du PADDUC, le SAC), dans la mesure où ces documents régionaux ont la possibilité, à leur niveau, de définir les secteurs privilégiés d'ouverture à l'urbanisation, de quantifier le besoin foncier et de le justifier.*

*Pour les raisons exposées dans le préambule du mémoire de synthèse, la CTC a fait le choix de ne pas dimensionner ni localiser les besoins d'extension de l'urbanisation, renvoyant cette approche au niveau des SCoT, plus pertinents. en conséquence, l'exclusion de la Corse du champ d'application de l'article L.122-2 favorise, par rapport au reste du territoire national, des extensions de l'urbanisation sans aucune mise en cohérence à une échelle supra communale... ce qui est assez contradictoire puisque le législateur, en créant le PADDUC et*

*avant lui le SAC, reconnaît que le territoire de Corse nécessite une approche d'ensemble plus encore que les autres territoires.*

La présente observation pointe cette contradiction, et le fait que les préconisations du PADDUC concernant la nécessité de faire des SCoT à la bonne échelle dans les deux aires métropolitaines de Bastia et d'Ajaccio, qui concentrent tous les enjeux et sur lesquels « *la principale source de dysfonctionnement est précisément l'étalement urbain anarchique et l'urbanisation non conçue à l'échelle des bassins, risque de rester un vœu pieux.* Sur le fond, la proposition consistant à rendre obligatoire les SCoT sur ces 2 secteurs sous peine de revenir à une application des dispositions du L.122-2 semble tout à fait constructive et en mesure de favoriser le choc de montée en compétence et l'approche "à la bonne échelle" de l'aménagement que promeut le PADDUC.

*Néanmoins, en matière de formalisme juridique, il semble qu'elle reviendrait à conférer au PADDUC l'habilitation, sur les deux secteurs les plus tendus du territoire, de désactiver une partie de l'effet d'écran que lui a conféré le législateur (l'effet de pouvoir ouvrir à l'urbanisation même en l'absence de SCoT). De manière imagée, cela reviendrait à rendre le PADDUC "transparent" vis à vis de l'application des dispositions du L.122-2, alors que la loi a prévu qu'il fasse écran entre la loi et les PLU. »*

Une telle évolution, semble relever du niveau législatif et non de la compétence de la CTC.

La commission d'enquête, si elle considère pertinente l'analyse de la CTC, pointe effectivement une contradiction qui semble difficile à lever.

Comme elle mesure l'immense difficulté à pouvoir englober toutes les situations, la commission suppose que certaines observations, soulevant les possibles contradictions internes du projet, pointent en réalité l'extrême difficulté de l'exercice :

- faire des règles simples se heurte inévitablement au fait qu'elles ne peuvent pas recouvrir tous les cas,
- prendre en compte les diverses complexités souvent croisées des cas d'espèce à résoudre impose d'avoir des règles éparses dans le document, qui prises individuellement, reviennent à « sortir une phrase de son contexte » et à la rendre apparemment non pertinente

Dans ces conditions, une bonne lecture oblige le lecteur du PADDUC, de manière à respecter une cohérence globale, à faire fonctionner en parallèle les concepts que le PADDUC met en place pour différentes hypothèses et ... qui se trouvent être évoqués dans des parties obligatoirement différentes du document.

La commission d'enquête, au travers de ces questions, constate qu'effectivement, le travail d'élaboration de ce document est très complexe, que les questions qu'il soulève risquent de nourrir un contentieux important là où justement le projet a pour objectif de sécuriser les plans locaux d'urbanisme.

La CTC indique :

*Le choix de la représentation des cartes de portée normative revêt un caractère technique mais aussi juridique. En effet, le souci, qui peut apparaître légitime, de disposer d'un schéma d'aménagement qui colle au plus près des réalités des territoires et y organise la répartition spatiale des activités, peut pousser à vouloir des échelles de représentation de plus en plus grande (donc précise) et un niveau d'informations de plus en plus précis. Cependant, cette tendance qui conduirait à définir la vocation des sols à l'échelle parcellaire doit être réprimée car plus le degré de détail est élevé, plus le principe de compatibilité devant régir les relations entre le PADDUC, d'une part, et les documents d'urbanisme de rang inférieur d'autre part, tend à se muer en relation de conformité.*

*Les documents cartographiques du PADDUC ne peuvent donc descendre à la parcelle, sous peine de mettre les plans locaux d'urbanisme ou les cartes communales, dans une relation de conformité avec lui, ce qui reviendrait alors à instaurer une forme de tutelle de la Collectivité Territoriale de Corse sur les autres collectivités locales.*

*Le choix du niveau d'information et de détail, et de la symbolologie est intimement lié à celui de l'échelle, tous deux devant être cohérents avec la portée normative de la carte concernée : on ne peut ainsi pas ajouter une multitude d'informations censées être invisibles à l'échelle choisie sans augmenter significativement la précision de la carte. Cette précision de la carte, issue du couple échelle/détail d'informations, doit être compatible avec la portée normative de la carte et des éléments qu'elle représente.*

Concernant plus particulièrement les ESA, la multiplicité des cas, la diversité des territoires insulaires rend l'exercice effectivement difficile.

Ces questions sont à rapprocher des observations similaires, la 818 ou bien encore 718 concernant, elles, des communes titulaires d'un PLU valide.

Simplement, la problématique en est totalement différente puisqu'inverse.

En remarquant que l'exercice est encore plus compliqué au regard des situations vécues comme « inévitables » par de simples particuliers ou par des élus

communaux ou intercommunaux qui, quoiqu'en disent certains, pensent à l'intérêt général, au moins à l'intérêt de leurs administrés.

Si l'on prend par exemple l'observation 818 où la commission constate que le maire fait la démonstration que d'une part une surface très significative de son territoire, porté en ESA, est en fait soit artificialisée, soit construite, soit définie en zone U ou AU d'un PLU approuvé et opposable ...

et que dans le même temps, une surface très significative de terrains portés en zone A au PLU donc agricoles ne figurent pas dans les ESA.

la commission considère donc qu'il serait de bonne gestion de modifier les cartes en tenant compte des éléments fournis par le maire s'ils sont jugés pertinents.

Sur le même type de problématique, concernant l'observation 718,

en commençant sa réponse par : *"Les indications cartographiques relatives à l'urbanisation, au bâti... ne peuvent en effet être exhaustives et paraissent donc en décalage avec la réalité géographique actuelle de la commune. Le rapport de synthèse du Conseil Exécutif relatif à l'enquête publique expose les raisons techniques à l'origine de ces lacunes (cf. chapitre III.A.3.2)"*, la CTC admet que son document n'est pas parfait, reste perfectible et comporte des « lacunes ».

La commission n'a pas compétence pour dire à titre d'expert qui est en thèse :

- la commune qui fait des propositions et contre propositions qui paraissent étayées en s'appuyant sur l'analyse des mêmes sources que le maître d'ouvrage (SODETEG entre autre)
- ou la CTC qui, après avoir expliqué qu'elle ne peut revoir ses plans dans la mesure où les échelles différentes rendent les études non pertinentes dans leurs comparaisons et que, de plus, la commune ne ferait pas la démonstration que le plan proposé des ESA est invalide, indique que la mise en « compatibilité » telle que prévue par le projet va régler les questions qui ne manqueront pas de se poser.

La CTC précise: *"Il ne faut pas attendre du PADDUC qu'il soit strictement identique au PLU, et le PLU strictement identique au PADDUC, chaque document a son rôle et son échelle (sinon le PADDUC aurait été établi par la juxtaposition des documents d'urbanisme existant). Si nous venions à modifier le PADDUC pour prendre en compte le PLU alors, il n'y aurait plus d'exercice de mise en compatibilité. Et il n'y aurait plus besoin que d'un seul document d'urbanisme en Corse, le PADDUC. Or, ce n'est pas le cas et ça n'est pas souhaitable, ni juridiquement acceptable."*

La commission attire cependant l'attention du maître d'ouvrage sur le fait que, si la commission n'a pas compétence pour déterminer en quoi le projet de PADDUC serait plus pertinent dans le cas d'espèce que la contre proposition faite par la commune, il lui semble que les arguments avancés pour y répondre sont plutôt généraux ou « de principe » là où la commune semble avancer des arguments concrets ... qualifiés semble-t-il de « trop » concrets puisque s'appliquant à la parcelle comme étant issus du PLU ... alors même que la CTC indique par ailleurs avoir constitué ses cartes des ESA au 1/25000 ... pour ensuite les "élargir" au niveau régional...

Remarque étant faite que la chambre d'agriculture a donné un avis favorable au PLU lors de son élaboration, la commission constate également que, s'agissant de surfaces pour les ESA de 28 ha supprimés pour 64 ha proposés et pour les Espaces pour le pastoralisme et l'arboriculture traditionnelle de 25 ha supprimés pour 123 ha proposés, la contre proposition de la commune ne semble pas se situer « au niveau parcellaire » mais semble bien proposer des localisations allant bien au-delà de la parcelle en terme d'échelle.

Là encore, la commission considère qu'il serait de bonne gestion que les cartes soient revues compte tenu des éléments fournis qui semblent de nature à changer les "localisations" agricoles de manière globale et non parcellaire.

Les difficultés soulevées par exemple par l'observation 309 si elles relèvent d'une même problématique d'ESA, concernent une situation quasiment inverse : un petit village dont le maire explique que le rocher sur lequel sont construites les maisons traditionnelles ne peut guère accueillir de nouvelles constructions ; que plusieurs jeunes voudraient construire leur maison au village et y séjourner pour descendre travailler dans la plaine proche ; que le seul endroit qu'il considère aménageable pour revitaliser son village est une zone dans laquelle on trouve 20 à 25 habitations qui seraient à moins de 50 mètres l'une de l'autre ... or, ce périmètre de constructibilité éventuelle lui apparaît hypothéqué par une zone d'ESA et la mise en compatibilité ne lui semble pas aussi simple qu'en théorie quand il discute avec les services instructeurs de l'Etat qui ... font référence au zonage en ESA !

C'est pourquoi, sur une situation de ce type, la commission a proposé que soit étudiée la présence d'une « tache urbaine » qui, quoique sans valeur au niveau du droit des sols, serait de nature à rassurer cet élu sur l'élaboration en cours de son document local d'urbanisme.

Dans le même ordre d'idée, l'échelle des territoires par exemple pour les observations 1013 et 906 entre la ville d'Ajaccio et la CAPA, la densité de chaque espace, imposent de regarder les ESA dans la ville bien autrement que dans la communauté d'agglomération ;

de même, si des communes comme Lucciana, Calenzana ou Lumio, qui ont des enjeux proches (quoique différents) sur les questions d'ESA, peuvent se voir opposer des contraintes similaires en terme de mise en compatibilité de leur PLU pour les premières, d'élaboration en compatibilité de son PLU pour la dernière, il en va autrement par exemple de Calvi qui souhaite, à juste titre probablement, que dans la perspective de l'élaboration en cours de son PLU, la carte des ESA soit modifiée pour considérer qu'il n'est pas obligatoirement pertinent qu'un terrain, même à « vocation » agricole, soit positionné en cœur de ville.

La commission remarque également que la carte des ESA, quoique non pertinente au niveau parcellaire, positionne un simple jardin de 3300 m<sup>2</sup> comme espace stratégique agricole, au cœur du massif corse (voir l'exemple de l'observation 957).

La commission regrette également que la stratégie du devenir de l'agriculture insulaire soit finalement assez théorique et manque de substance.

Enfin, s'il y a lieu de « remettre de l'ordre » dans une situation qui a vu l'étalement urbain consommer des espaces dans des conditions jugées préjudiciables à l'intérêt collectif du territoire, les situations de refus faites aux uns sont vécues de façon dramatiquement injustes lorsqu'ils voient que d'autres ont pu réaliser leur projet de construire dans des conditions identiques, mais avant ... même pas avant que la loi ne l'interdise mais avant que les contentieux ne fassent qu'il ne soit plus accordé une constructibilité qui ne devait pas l'être parce que non conforme à la loi ! Cette situation du « fait accompli » ne se pose pas qu'en stigmatisant les « spéculateurs » et autres « bétonneurs » mais bien « monsieur tout le monde » qui a pu construire sur un terrain issu de l'héritage de son aïeul ; ce même terrain qui fut partagé en deux à l'époque entre son frère et lui mais dont cette deuxième moitié appartenant à son frère est devenue ... inconstructible ...

Sans parler de situations aussi absurdes que celle évoquée par l'observation 649.

En résumé de tout ce qui précède, la commission souhaite attirer l'attention du maître d'ouvrage sur le risque qu'il y aurait à ce que certains éléments

réglementaires ou cartographique comme ceux relevés ci-dessus qui servent à définir les bases d'une stratégie de développement agricole fixée à 105.000 ha et de préservation du patrimoine naturel collectif, ne soient, en fait, mal perçus ou interprétés de manière erronée :

- ✓ comme ayant une influence sur la détermination du droit des sols,
- ✓ comme étant (à l'échelle régionale mais transposable en fonction des échelles) un frein éventuel aux possibilités de délimitation des zones constructibles de la seule compétence des communes et/ou intercommunalités ... dans l'attente des futurs SCoT.

Concernant les Espaces Remarquables Caractéristiques, l'observation 117, tout comme la 321 ou la 358, indique : demande l'intégration des zones de Maggialone à Bonifacio et de Capicciolu à Belgodère suite à décision de justice. Réponse de la CTC :

Sur la question de la prise en compte dans les cartographies des ERC, des conclusions de jugements portant sur des cas parcellaires, voir mémoire de synthèse, chapitre I.B.4)

Pour la Commission d'Enquête,

Compte tenu des considérants de la Cour Administrative d'Appel de Marseille, dans son jugement du 21/5/2010, la zone de Maggialone constitue un paysage vierge de toute construction, caractéristique du patrimoine naturel du littoral qui est inconstructible. Cette zone est par ailleurs entourée sur plus des 3/4 de son périmètre par l'ERC 2A 61, elle doit donc logiquement être intégrée à cet ERC. Pour la commission bien que le jugement porte sur des parcelles, leur représentation sur la carte des ERC est significative.

Elles doivent donc y être localisées

Il en est de même pour la zone de Capicciolo à Belgodère ayant fait l'objet du jugement en date du 20/11/2014 du tribunal administratif de Bastia

Cette observation, qui recoupe en partie les observations 321 et 479, reprise par la 358 à amené la commission à demander que la localisation de certains ERC soit revue. Il a semblé en effet à la commission qu'un jugement rendu par un tribunal en application de la Loi, en l'occurrence le L146-6, quoique « le jugement porte sur des parcelles, leur représentation sur la carte des ERC est significative : elles devraient donc y être localisées »

L'observation 394 par exemple, indique :

« ERC proches mais non identiques à ceux de l'Atlas. Aucun ERC ne doit être supprimé. Pourquoi avoir modifié les cartes de l'atlas du littoral ? »

En réponse, la CTC précise :

*les cartes des ERC établies par les services de l'Etat en 2004 n'avaient aucun caractère opposable et constituaient un outil d'aide à la décision pour les collectivités chargées d'élaborer des documents d'urbanisme. Le PADDUC, au titre de l'article L.4424-12-I du CGCT, est habilité à lister et à localiser ces ERC, avec un caractère opposable, et devait donc mener une expertise visant à vérifier si les éléments contenus dans les Atlas de 2004 étaient pertinents ou pas.*

Depuis 2004, il est apparu :

- d'une part, que certains des contours indiqués dans ces Atlas ne pouvaient être repris, car visiblement erronés. Par exemple, certains ERC représentés sur des communes non soumises à la loi Littoral (donc non soumises à l'article L.146-6 du C.U), ou certains ERC se référant à des milieux qui n'existaient pas à l'endroit représenté (grottes, etc), constituant ainsi une erreur matérielle

- d'autre part, que certains espaces retenus dans les Atlas de 2004 avaient été artificialisés depuis : extensions de l'urbanisation, remblaiement de zones humides (embouchure de l'Aliso à Saint Florent) qui amenaient à constater que ces espaces avaient perdu leur caractère d'ERC.

- enfin, la connaissance des milieux et des espèces ayant évolué en 10 ans, il convenait de prendre en compte les nouvelles informations disponibles (évolution des périmètres d'inventaires type ZNIEFF, etc).

*Pour plus de précisions sur les évolutions par rapport aux Atlas de 2004, voir le mémoire de synthèse chapitre III.A.2 et III.D*

La Commission d'Enquête confirme que, comme le précise la réponse de la collectivité, l'atlas de 2004 de l'Etat n'avait pas de caractère opposable même si, en réalité, il était appliqué. Il a paru nécessaire de le réactualiser en supprimant les espaces erronés ou artificialisés et en tenant compte de l'amélioration des connaissances des milieux et des espèces.

La surface totale des espaces remarquables localisée par le PADDUC est très légèrement supérieure à celle prise en compte dans l'Atlas de 2004 bien que le PADDUC n'ait pas pris en compte 550 ha recensés en 2004 sur des communes non littorales et d'importants espaces sans lien avec le littoral dans le secteur Sari-Solenzara Conca.

L'observation 376 indique qu'un terrain de 15ha dont 90 % sont classés en AUCa au PLU se trouve, dans le cadre du PADUC, impacté en quasi-totalité, par l'une des 3 parties de l'ERC 2A 25 dit de San Angelo. La commission ne peut se satisfaire de la réponse de la CTC soulignant que l'observation conteste

les conclusions d'une expertise résumées dans les fiches explicatives et que cela devrait être revu dans le cadre de la délimitation ERC de la compétence du PLU. Il s'agit dans cette observation non de délimitation mais de localisation d'une partie de cet espace remarquable, en soulignant que s'il est de la compétence du PADDUC de localiser les espaces stratégiques ou remarquables, le public ne peut comprendre que cela se fasse en ignorant totalement les documents d'urbanisme existants qui ont fait l'objet d'une enquête publique, de recours contentieux et qui aujourd'hui sont applicables.

La localisation de l'ERC de San Angelo est assez différente de celle existant précédemment à l'Atlas et de celle délimitée au PLU. La lecture des fiches explicatives de cet espace remarquable, qui n'étaient d'ailleurs pas dans le dossier à l'ouverture de l'enquête, ne permettent pas de justifier la localisation retenue.

L'observation n° 376, tout comme la 822 qui reprend la même démonstration, semblent donc pertinentes et la commission d'enquête demande qu'une étude plus approfondie valide la suppression ou, du moins, vérifie le bien fondé d'une réduction de cette partie de l'ERC 2A 25.

En résumé, concernant les ERc,

si le PADDUC, au titre de l'article L.4424-12-I du CGCT, est habilité à lister et à localiser les ERC, avec un caractère opposable, et devra donc mener une expertise visant à vérifier si les éléments contenus dans les Atlas de 2004 étaient pertinents ou pas, il y a lieu de prendre en considération les demandes ci-dessus.

De plus, la commission attire l'attention de la CTC sur le fait qu'il sera de bonne gestion d'être encore plus attentif à la « véracité » des cartes ... devenant opposables à l'inverse de l'atlas de 2004 qui n'était qu'un document de travail sans valeur juridique ... car même si elles ne font que « localiser » les zones, elles n'en demeurent pas moins souvent très « lisibles » à la parcelle et ... deviennent opposables !

Autre sujet, lorsque le Préfet s'interroge en disant :

*La création de nouvelles installations de déchets non dangereux n'est pas évoquée au titre des équipements structurants pour la Corse. Leur nécessité est pourtant avérée et reprise dans le Plan de Prévention et de Gestion des Déchets ND en cours d'élaboration. La situation actuelle est d'ores et déjà plus que critique et se traduira par l'insuffisance avérée des capacités d'enfouissement avant fin 2015. Dans ce contexte, il est vital que le PADDUC permette, à défaut de les localiser précisément la réalisation de ISDND, y compris dans les*

secteurs agricoles ou naturels du PADDUC sous réserve d'un bonne prise en compte des enjeux concernés.

En ce sens je m'interroge sur la portée des prescriptions relatives aux usages autorisés dans les espaces agricoles (Z 1.1 et Z 1.2) au regard de cette problématique. En limitant les usages autorisés dans ces espaces aux « constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics », le PADDUC risque d'exclure la possibilité d'installer des ISDND. La rédaction des prescriptions sur ce point mérite d'être assouplie afin de laisser la possibilité aux communes d'accueillir ISDND, carrières et autres ICPE, notamment.

Le Préfet rejoint ici une interrogation manifestée par la commission dans ses commentaires aux observations reçues ... qui a, de surcroît, fait depuis la « une » des journaux avec la fermeture annoncée et actée du centre d'enfouissement de Tallone. Cet aspect du dossier, qui renvoie au PPGDND, lequel reste plutôt silencieux sur ce sujet extrêmement sensible, reste un point faible qui a été soulevé par plusieurs observations.

Un aspect également avancé fréquemment comme élément de faiblesse du projet concerne la notion d'équilibre du document.

Pour rester sur le sujet des ESA, dans l'observation 718, le maire relève : p 48 du livret IV : "au titre du principe d'équilibre, les ESA localisent les ESA en tenant compte des secteurs constructibles des documents d'urbanisme (U, AU,...) en vigueur à la date d'approbation du PADDUC. »

Pour la commission, il semble que bon nombre de maires ou d'opposants au projet ne l'aient pas entendu ainsi ...

Par exemple, et différemment, dans l'observation 585, le maire écrit :  
95 % du territoire Corse exclus du développement non agricole.

Cela paraît excessif et donne la mesure d'une grave absence d'équilibre dans le PADDUC entre l'objectif de protection et l'objectif de développement. Il s'agit là d'une hémiplegie spatiale manifeste qui vicie l'ensemble du document et que son accompagnement réglementaire n'arrive pas à corriger, bien au contraire, tant est grand l'excès des précautions qu'il s'agisse de ce qui relève de la Loi montagne ou ce qui relève de la Loi littoral

le mémoire en réponse de la CTC indique: "*Cette critique peut immédiatement être rejetée dans la mesure où l'essentiel des dispositions du PADD et du livret réglementaire traite des questions de renforcement et d'extension de l'urbanisation. De manière synthétique, on peut souligner que le PADDUC ne dimensionne ni ne localise l'extension de l'urbanisation mais fournit principes,*

*règles, et outils (indicateurs, critères, motivations, etc) permettant de concevoir, justifier et articuler les développements de l'urbanisation à toutes les échelles. En aucun cas il ne plafonne quantitativement les possibilités de construction, ni même d'extensions de l'urbanisation, dès lors qu'elles répondraient à un besoin réel justifié au regard des prévisions d'accroissement démographique des collectivités concernées ou du potentiel d'implantation et de développement d'activités économiques s'inscrivant dans le modèle de développement promu par le PADDUC."*

*et page 50 : Ces critiques sont quasi-systématiquement la conséquence d'une interprétation de la carte de destination générale des différentes parties du territoire comme une carte prescrivant la vocation des sols, à transposer dans les zonages des documents locaux et applicable à chaque petite partie du territoire moyennant un changement d'échelle (zoom). Le PADDUC est ainsi très largement critiqué pour des motifs contradictoires et qui le plus souvent ne relèvent pas de sa portée ni de son habilitation:*

*- soit en ce qu'il aurait rendu constructible (par une représentation en gris «tâche urbaine») des secteurs qui ne sont pas constructibles en application de la loi (secteurs de constructions diffuses), alors que le PADDUC ne définit pas de zones constructibles, et n'identifie pas les espaces urbanisés dont il précise la nature et les critères de définition*

*- soit en ce qu'il imposerait aux collectivités locales des limites physiques strictes à l'extension de leurs zones constructibles (extension présentée systématiquement comme absolument nécessaire voire vitale et comme synonyme de développement), alors même qu'aucune carte du PADDUC ne délimite d'espaces qui s'imposeraient en conformité aux documents de portée inférieure, et qu'en conséquence, aucun des traits ou aplats des cartographies du PADDUC ne saurait constituer une limite à laquelle les zonages des documents locaux devraient se conformer.*

la commission a exprimé par ailleurs ses préoccupations sur la mise en place de l'exercice difficile d'équilibre de "compatibilité" entre documents mais si l'on considère que l'agriculture, l'environnement et les activités « nature » font partie du développement durable, l'équilibre du document reprend tout son sens.

Autre critique, celle de l'observation 964, lorsqu'elle indique :

L'approche proposée dans le PADDUC de conduire à un blocage quasi-total des constructions en dehors des centres urbains principaux, avec toutes les conséquences que cela comporte notamment en termes de développement économique est un danger.

L'échelle retenue porte atteinte au principe constitutionnel de non tutelle d'une collectivité sur une autre (1/50000 ème transposable à la parcelle).../...

La vocation du PADDUC telle qu'imaginée par la loi du 22 janvier 2002 était de sécuriser les documents locaux d'urbanisme et de définir notre propre vocabulaire régional. Cette version dévoie cet objectif en persistant à maintenir

des notions et des prescriptions mettant à mal la viabilité juridique du PADDUC.

la commission, si elle relève tous ces points, n'a pas vocation à en juger : le parti de développement adopté par le PADDUC soumis à enquête entend pallier à certains excès antérieurs, en particulier de consommation d'espaces, y compris agricoles, par un pari de densification et de restructuration des espaces bâtis du territoire.

On se référera également plus loin dans ce texte à la réponse de la CTC à l'observation 483 de la Présidente de l'Association des Maires et Présidents d'EPCI de la Corse-du-Sud.

D'autres observations ont soulevé ces questions mais l'une des critiques les plus sévères est peut-être celle de l'observation 364 de l'association CAPNOSTRUM qui indique :

Le P.A.D.D.U.C. traduit l'incapacité des rédacteurs à inventer un modèle insulaire pertinent. Il ne fait que valider un logiciel jacobin et continental inadapté et amène la population corse, sans l'expliquer expressément, installée depuis des siècles sur ses terres, à renoncer inexorablement à l'essence même de ce qui était sa destinée c'est-à-dire y demeurer de façon pérenne

L'impression globale qui transparaît est que le modèle proposé, qui se voulait prendre des distances avec l'approche continentale, notamment quant au traitement du littoral, se réfère en permanence à des « constructions » purement hexagonales

A travers le contenu des trois mille pages soumises à l'analyse lors de cette enquête publique, on cherche encore l'autonomie de proposition dont était censée être dotée la Collectivité Territoriale depuis 2002. On est par exemple interpellé par le traitement qui est infligé d'une façon générale au littoral de l'île, qui répond plus à un corsetage étatique (avec son lot de ZNIEFF, de zones NATURA 2000, de zones humides, d'espaces remarquables, de zones proches du rivage, demain de zones littorales submersibles et autres) qu'à une volonté de développement durable souhaitée par les corses.

On est de plus passablement gêné par la dimension dogmatique de ce document, qui répond plus à la fois à une planification décrétée et à une nostalgie – notamment lorsque l'on traite du volet agricole - qu'à une recherche d'équilibre territorial au sens des dispositions de l'article L.4424-9.-I du Code Général des Collectivités territoriales. Un tel déséquilibre expose ce document à un risque de censure du Conseil d'Etat.

La CTC en réponse indique : *nombre des propositions sur le développement économique, la forêt, les corses à l'extérieur, affichées comme lacunes du PADDUC sont pourtant assez largement traitées dans les orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PADDUC (livre II) et qu'une lecture de ce PADD, socle du PADDUC, permettrait probablement de rassurer l'auteur, tant sur la présence d'un projet de développement dans le PADDUC, comme l'exige la loi, que sur ses orientations qui convergent avec les préoccupations exprimées dans l'observation.*

La commission d'enquête constate que les questions posées par cette observation ont trouvé réponse de la part de la CTC même si se retrouvent ici certaines critiques qui peuvent paraître pertinentes sur le parti adopté par l'assemblée de Corse qui est jugé insuffisant pour les uns et excessif pour les autres.

Ainsi, la question des ressources en eau, évoquée ici, se retrouve dans certaines observations qui estiment que le risque de pénurie est corrélé à certaines options économiques (golf, agriculture etc ).

De même, certaines observations soulèvent l'aspect « faible » du traitement des transports, éléments essentiels de ce territoire.

En résumé, en dehors des questions d'incompréhension ou des erreurs d'interprétation sur les normes établies par un projet complexe qui cherche à répondre de manière cohérente aux différents problèmes qui se posent, dont les lacunes ont été vues ci-dessus,

L'ensemble des interventions dont les exemples ci-dessus donnent un aperçu, expriment d'une manière ou d'une autre l'approche divergente qui traverse les grands courants de pensée.

Très schématiquement, voire de façon caricaturale, il y a :

- ceux qui considèrent que l'intérêt individuel permet un développement profitable à chacun qui se traduit par un enrichissement global de tous.
- ceux qui considèrent que l'intérêt général impose de prendre des mesures collectives permettant à chacun de se développer sans mettre en cause l'avenir de tous.

La PADDUC qui est présenté à l'enquête penche clairement du côté de la deuxième option et en assume le choix.

Mais, là encore, on se retrouve face à des questions dites « politiques » qui ne sont pas de la compétence de la commission d'enquête.

### **Cependant le PADDUC a des atouts importants**

Tout d'abord, il y a lieu de constater que la CTC a plutôt bien intégré les différentes demandes faites par les personnes publiques associées,

Celles du Préfet de Corse :

- sur l'imprécision dans le PADDUC de la notion d'espaces urbanisés ainsi que celle relative à la capacité à construire en continuité des hameaux traditionnels qui sont susceptibles de générer un risque de contentieux, des modifications du PADDUC motivent et clarifient les orientations et les dispositions réglementaires relatives à ces espaces, elles sont contenues dans le Livret II (PADD), le livret IV (orientations réglementaires) et l'annexe 3 (Livret Littoral)

- Extension en discontinuité et hameau nouveau intégré à l'environnement (HNIE) Cette disposition du PADDUC revient à utiliser le concept de HNIE pour des équipements ou des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Or la loi Littoral n'autorise pas une telle appréciation, ces équipements ne pouvant être considérés en tant que tels comme hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Par ailleurs, la loi Littoral prévoit une seule possibilité de dérogation à l'extension en continuité : elle concerne les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées, en dehors des espaces proches du rivage et dont l'autorisation requiert l'accord du préfet. En réponse la remarque soulève une présomption d'illégalité d'un des cas d'exception à l'urbanisation en continuité et de recours au HNIE que prévoit le PADDUC, à savoir l'incompatibilité des installations et équipements projetés avec le voisinage des zones habitées.

Ces éléments amènent à apporter deux types de modifications au document :

La correction des dispositions constituant une présomption d'illégalité

L'amélioration de l'argumentaire et notamment de l'enchaînement logique entre les différents livrets qui motive, dans le respect de l'habilitation générale du PADDUC, le caractère exceptionnel du recours au HNIE, sans qu'il s'agisse d'une interdiction « de principe ».

- Concernant les EMUE qui avaient pour effet d'annuler la qualification d'espace stratégique agricole (mutable) pour les terres agricoles à fortes potentialités situées l'intérieur de leur périmètre

La procédure EMUE a été modifiée ; à la notion d'espace mutable s'est substituée celle de « Secteur d'Enjeu Régional » SER. Les Espaces Stratégiques Agricoles conservent leur qualification, sans quota d'érosion.

Dans le respect du principe de leur libre administration, lors de l'élaboration de leur document d'urbanisme, les collectivités territoriales concernées par le projet d'intérêt régional dont les orientations sont prescrites par le PADDUC, pourront définir le périmètre exact et les modalités des opérations d'aménagement sur leur territoire.

- Application exclusive de la loi Montagne en zone agricole Dans les cas où les deux lois s'appliquent, le PADDUC indique qu'il sera fait application de la loi la plus restrictive mais, pour la protection des terres agricoles, qu'il sera fait application de la loi Montagne Cette distinction a été supprimée.
- Le PADDUC admet les équipements liés à la production d'énergie renouvelable dans les zones agricoles et naturelles. Or, le Conseil d'Etat les a jugés constitutifs d'une urbanisation. En conséquence leur implantation ne peut être prévue dans les zones en question.

Le PADDUC est modifié pour reformuler les dispositions visant à favoriser le développement des énergies renouvelables conformément à la jurisprudence.

- Parcours de golf La modification apportée par le PADDUC précise que « la CTC consultée sur les documents locaux d'urbanisme en qualité de Personne Publique Associée formulera dans son avis une appréciation sur les projets de golf au regard des critères d'opportunité et de faisabilité définis dans le SODT, appréciation qui sera soumise à l'Assemblée de Corse ».
- Nucléaire Le paragraphe est supprimé.
- « Seuls les espaces urbanisés présentant le caractère d'un village ou d'une agglomération peuvent être étendus, les espaces urbanisés de nature différente ne pouvant donner lieu qu'à un renforcement de l'urbanisation à l'intérieur de l'enveloppe urbanisée existante »

*Si l'on considère qu'il s'agit uniquement de hameau ancien ou de lotissement dans lesquels il reste quelques lots, alors la densification est possible. S'il s'agit d'espaces plus lâches, la jurisprudence s'y oppose et ne qualifie pas cet espace d'urbanisé au sens de la loi Littoral. Et si la jurisprudence qualifie un espace urbanisé c'est pour permettre justement l'extension de l'urbanisation dans sa continuité.*

Ces remarques ont nécessité une nouvelle rédaction du PADDUC qui a clarifié les orientations et les règles relatives à la définition et au renforcement de ces espaces.

- L'interdiction de principe de création de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (HNIE) dans les espaces proches du rivage (EPR), pour les communes disposant d'un village ou d'une agglomération dans les EPR

La loi Littoral autorise l'extension de l'urbanisation en discontinuité sous forme de HNIE, y compris dans les EPR tout en encadrant cette possibilité. Si le PADDUC a la possibilité de préciser les modalités d'application de la loi Littoral, il ne doit cependant rien y retrancher ou y ajouter. L'interdiction posée par le PADDUC de hameaux nouveaux en espaces proches du rivage sous certaines conditions ne peut donc devenir une règle intangible opposable aux documents d'urbanisme.

Le PADDUC propose une nouvelle rédaction des dispositions qui constituaient une présomption d'illégalité.

- Dans les espaces agricoles, est autorisée l'extension mesurée de tous les bâtiments existants à la date d'approbation du PADDUC

La loi d'Avenir pour l'Agriculture admet les extensions des bâtiments d'habitation existants et non de tous les bâtiments existants incompatibles avec la vocation des espaces. Par ailleurs, cette disposition peut entraîner un risque de spéculation foncière importante dès lors qu'une ruine est présente sur les terrains à potentialités agricoles, si le lien de nécessité agricole n'est pas exigé. Il conviendrait donc de préciser cette disposition en ce sens.

La rédaction des usages autorisés sera modifiée dans le respect de la loi Avenir.

- Villages de vacances *La réalisation de structure de type « village de vacances » ne peut être regardée comme une extension limitée de l'urbanisation* Ils sont dorénavant assimilés dans le PADDUC à un espace urbanisé.

- Installations d'exploitation forestière

l'interdiction des constructions et installations strictement nécessaires au fonctionnement et au développement de l'exploitation forestière dans les espaces ressources pour le pastoralisme, cette distinction sera supprimée.

- Le PADDUC prescrit la réalisation d'un Document d'Objectif Agricole et Sylvicole (DOCOBAS) pour mettre en compatibilité les documents d'urbanisme locaux lors de l'identification des espaces stratégiques agricoles décrit comme une procédure obligatoire par le PADDUC non prévu par les règlements d'urbanisme sera supprimé.

- Les règles applicables aux espaces stratégiques agricoles édictées dans le PADDUC ont fait l'objet d'une nouvelle rédaction.

Dans ce nouveau document a été réaffirmé le principe fondateur visant à garantir l'objectif régional de mise en culture effective d'au moins 105 000 ha de terres à forte potentialité.

Les nouvelles dispositions permettront la libre administration des collectivités par rapport à la délimitation de ces espaces.

- Sites inscrits et Trame Verte et Bleue (TVB) Une modification de la Trame Verte et Bleue est effectuée dans le cadre de l'élaboration du SRCE (Schéma Régional de Cohérence Ecologique).

- S'agissant des risques, le PADDUC prend en compte essentiellement le risque inondation. Or, les risques incendies de forêt et submersion marine, très présents en Corse, et les prescriptions afférentes, auraient mérité d'y être évoqués. Cela vaut également pour le risque lié à l'amiante environnementale, des compléments ont été apportés dans la cartographie concernant le risque lié à l'amiante environnemental, incendies de forêt, les périmètres SEVESO, le risque érosion côtière, submersion marine et sécurité routière.

- S'agissant de la sécurité routière je note que le PADDUC, au travers du SRIT, fait de la « sécurisation des infrastructures » un de ses objectifs.

Les remarques ont été prises en compte dans la nouvelle rédaction du PADDUC, il est rappelé le principe attaché aux voies à grande circulation portant sur l'absence d'accès direct pour les propriétés riveraines.

Les dispositions interdisant les accès directs devront figurer dans les PLU.

Les prescriptions relatives aux accès directs des propriétés privées sur les voies à grande circulation figurent dans le SRIT. Ces accès devront consister en ouvrages à gabarit routier, adaptés aux configurations du terrain.

En résumé, la quasi-totalité des remarques ou commentaires du Préfet de Corse a soit trouvé réponse soit modification du projet.

Par ailleurs, l'Autorité Environnementale :

- Estime que le rapport environnemental du PADD répond de manière satisfaisante à la réglementation, mais il pourrait, toutefois, être complété par :

- ✓ La justification des choix les plus impactant (SRIT)

- ✓ Des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proportionnées

Des modifications ont été apportées au rapport environnemental en réponse à ces remarques

- Considère que le projet de PADDUC prend correctement en compte les enjeux environnementaux de la Corse, mais pour véritablement mener la transition écologique et énergétique de l'île, la CTC doit s'engager davantage pour la maîtrise de la consommation d'espaces,

La plupart de ces recommandations ont été prises en compte par des évolutions apportées au projet de PADDUC

- La préservation des espèces et des habitats des sites du réseau NATURA 2000 : il n'a pas été apporté d'évolutions majeures dans le projet d'aménagement en lui-même, mais un dispositif régional permettant de décliner

les mesures d'évitement et de compensations des impacts sur ces sites a été élaboré et intégré au rapport environnemental.

L'implantation des installations structurantes d'intérêt collectif public, notamment pour le traitement des déchets, des dispositions réglementaires relatives aux différents espaces ont été modifiées pour faciliter leur implantation (modalités de transcription des ESA dans les PLU). Néanmoins, pour les communes qui ne disposeront pas de document d'urbanisme, l'aménagement de tels équipements en ESA sera impossible en l'état du PADDUC.

en ce qui concerne une meilleure intégration du risque amiante : la cartographie des zones d'aléa, ainsi qu'un renvoi à la « doctrine » en cours d'élaboration par les services de l'Etat, ont été intégrés au projet de PADDUC

En ce qui concerne la gestion de la ressource en eau : la cartographie de la «trame bleue» a été complétée.

Là encore, la commission constate que dans le cadre de la démarche d'amélioration continue de la prise en compte de l'environnement, la plupart des recommandations formulées dans l'avis de l'Autorité Environnementale, notamment :

- L'explicitation de solutions de substitution raisonnables pour certains des aménagements et équipements prévus dans les schémas intégrés
- Un approfondissement de l'évaluation de certaines orientations, notamment en ce qui concerne les émissions de Gaz à effet de Serre
- La préfiguration d'un dispositif régional de compensation des impacts résiduels des principaux projets et d'infrastructures et de développement de l'urbanisation

Globalement, les demandes ont été prises en compte par des évolutions apportées au projet de PADDUC, dans le cadre de la délibération de l'Assemblée de Corse du 9 avril 2015, avant mise à l'enquête publique.

Et donc, plus généralement, la commission d'enquête publique constate que l'essentiel des recommandations ou remarques faites par l'Autorité environnementale ont trouvé place dans le projet soumis au vote de l'Assemblée de Corse le 09 avril 2015.

L'avis du Conseil Economique Social et Culturel de Corse, demandé en application de l'article L 4422 du Code général des Collectivités territoriales comportait 55 observations de nature et d'importance très diverses : leur prise en compte dans le projet de PADDUC adopté par l'Assemblée de Corse a été satisfaisante aux yeux de la commission.

Le Conseil des Sites, dans sa séance du 26 février 2015, en formation plénière, après avoir salué le travail effectué, a donné un avis favorable au projet de PADDUC en émettant 12 souhaits concernant l'incitation à l'élaboration de SCOT, les conditions d'équilibre entre les territoires, la nécessité d'installations structurantes, que les ESA fassent l'objet d'une vérification de cohérence (surfaces réduites par exemple), lutte contre la publicité illégale, qu'il soit tenu compte de l'aspect paysager des sites lors de l'élaboration des PLU, que les ERC fassent l'objet d'un suivi, que la trame verte et bleue figure à une échelle pertinente, que les EMUE garantissent un équilibre entre zones, que l'occupation temporaire de la bande des 100 m soit strictement encadrée, qu'une attention particulière soit portée au milieu montagnard, que les enjeux environnementaux du SMVM soient pris en compte.

Globalement, la commission constate que la quasi-totalité des remarques, suggestions ou avis donnés par les trois personnes publiques associées obligatoirement consultées ainsi que celles du Préfet de Corse ont trouvé réponse, ont abouti à la modification du document et donc, le projet a été nettement amélioré par la prise en compte de ces éléments.

De même, on pourra lire dans le corps du rapport les nombreuses réunions de concertation entre les auteurs du PADDUC et la totalité des maires et des intercommunalités de l'ensemble du territoire.

La co-construction du projet et la concertation, menées en aval des votes en assemblée, sont indéniablement l'un des points forts du PADDUC qui est l'aboutissement d'un travail, mené de longue date, au travers de diverses « thématiques » ayant abouties chacune à un document validé par la CTC.

Ainsi, à chaque étape de l'élaboration du PADDUC, et même préalablement à son élaboration, dans l'attente de l'adoption de la loi du 5 décembre 2011 qui l'encadre, une concertation avec le grand public, la société civile organisée, les corps intermédiaires et les socio-professionnels a été mise en œuvre, afin de connaître les préoccupations des insulaires et d'éclairer à chaque étape, les décisions de l'Assemblée de Corse, pour que le PADDUC serve efficacement le développement du territoire.

Elle a pris diverses formes :

- Organisation de réunions d'échanges grand public ;
- Organisation de séminaires ouverts à un large public, sur invitation
- Réalisation de consultations via des sondages, enquêtes, auditions ;
- Association à des groupes de travail thématiques et à des comités de pilotage des démarches engagées pour l'élaboration du PADDUC.

Assises du Foncier et du logement : septembre 2010 à juin 2011

Assises du Littoral : octobre 2011 à avril 2012

Le livret littoral, élaboré en phase 2 (PADD), et le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) élaboré en phase 3 (SAT), précisent les différents espaces et formes urbaines distingués par la loi « Littoral » à travers des faisceaux d'indices et de critères, et identifient des séquences littorales au sein du littoral corse.

À travers des sondages, la population insulaire a fait remonter les grandes priorités à prendre en compte dans le PADDUC :

- Lutter contre la spéculation foncière et immobilière, et faciliter l'accès au logement ;
- Protéger efficacement le cadre de vie et l'environnement ;
- Mieux protéger le littoral et les terres à fortes potentialités agricoles ;
- Préserver et promouvoir le patrimoine culturel, l'identité et la langue ;
- Améliorer l'accès à l'éducation et la formation, et l'articulation avec les perspectives de développement économique du territoire ;
- Valoriser les ressources naturelles et développer l'agriculture, la pêche et la sylviculture.

Elaboration du PADD de juillet 2012 à janvier 2014

Elaboration du SAT à partir de février 2014

Assises du Tourisme pour l'élaboration concertée du livre blanc du tourisme

L'ensemble ayant abouti aux différents livrets qui servent de base au PADDUC

\*

Le PADDUC aborde de nombreux points qui ont donnés lieu à de nombreuses observations et qui concernent tous les sujets de l'aménagement.

A titre indicatif, on évoquera :

➤ Les objectifs et les modalités de la politique énergétique régionale, et plus largement les aspects liés à l'air et au climat, sont traités dans le cadre du Schéma Régional Climat Air Energie, adopté au cours de l'élaboration du PADDUC et actuellement en cours de déclinaison au travers de la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie (PPE).

Le PADDUC ne s'étend donc pas spécifiquement sur les sujets traités par ailleurs dans le SRCAE. Néanmoins, un certain nombre de dispositions concrètes stratégiques visant à favoriser la mise en œuvre des orientations du SRCAE figurent expressément dans le PADDUC.

On pourra citer notamment, pour ce qui concerne la déclinaison spatiale :

- La prise en compte sur la carte de synthèse de projet régional du projet de gazoduc entre la région bastiaise et Ajaccio, devant permettre notamment l'approvisionnement en gaz des deux centrales électriques via un système de dépotage unique,
- L'indication de l'ensemble des sites à potentiel de production hydroélectrique, à développer tout en tenant compte des enjeux de continuité écologique présentés dans la trame verte et bleue

le PADDUC propose une intervention qui se veut innovante à trois niveaux :

- celui des grandes infrastructures ou services de transports
- celui de la planification et de l'aménagement urbain : SER, opérations d'intérêt territorial, Opération Grand Territoire Côte Ouest
- celui de la mise en relation des projets urbains sur ces polarités avec les besoins des villages de l'intérieur susceptibles d'être positivement impactés par ces évolutions

Sur le tourisme, si plusieurs observations (1131 par exemple) émanant de professionnels adressent des critiques sur une insuffisante prise en compte de l'apport du tourisme à l'économie, ou sur un niveau de contrainte trop élevé pour les projets de constructions liés aux activités touristiques, le PADDUC propose un modèle de développement touristique pour :

- un tourisme marchand et structuré
- un tourisme avec un équilibre territorial
- un tourisme accessible et accepté

Sur le volet culture, certaines observations témoignent, d'une part, d'une forte envie de se mobiliser dans ce domaine, de la part des communes, intercommunalités, associations ou acteurs eux-mêmes, mais aussi, d'autre part, du fait que le PADDUC est vu davantage comme un frein plutôt qu'une aide au développement d'activités, de structures, d'évènements

*En ce qui concerne la place de la culture dans l'économie corse, le Schéma d'Aménagement du Territoire prévoit de valoriser les ressources patrimoniales et culturelles, de favoriser l'accès à la culture et la pratique artistique. Pour cela, le PADDUC entend renforcer l'économie productive «innovante», en lien avec les nouvelles technologies, notamment dans les secteurs de la musique, du livre, de l'audiovisuel et de la langue corse.*

Mais surtout, comme rappelé supra, le PADDUC est un plan dont la loi dit :  
*Il « définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique, qui garantit l'équilibre territorial et respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme.*

Le PADDUC œuvre donc, pour l'essentiel, à l'aménagement du territoire corse en définissant une « stratégie de développement durable du territoire ».

Dans l'une de ses réponses à une observation la CTC indique :

*En refusant de quantifier dans le PADDUC l'ampleur de l'urbanisation souhaitable ou acceptable à l'échelle du territoire insulaire, la CTC ne fuit pas devant ses responsabilités, mais accomplit le premier pas vers une nouvelle manière de concevoir et de faire de l'aménagement, pour laquelle la question centrale ne sera plus le changement de constructibilité des terrains et ses effets sur la richesse des propriétaires, mais le seul service de l'intérêt général.*

*Pour engager une telle mutation, qui vise une transformation en profondeur des habitudes locales, le PADDUC ne pouvait être un document de planification régionale « comme les autres », et sa singularité peut surprendre voire décevoir. Ainsi, il ne répond généralement pas à la préoccupation immédiate des propriétaires soucieux de la valorisation de leur patrimoine. Il ne satisfait pas forcément certains citoyens préoccupés par la préservation de ce qui reste de naturel en Corse et qui voient dans l'interdiction de construire la seule réponse à leurs craintes. Il inquiète certains élus locaux qui, en l'absence d'image de référence positive dans l'histoire récente de l'aménagement en Corse, ne parviennent pas encore à se projeter dans une logique d'urbanisme de projet affranchi des limites administratives et permettant d'harmoniser les actions des différents niveaux de collectivités, considérant que toute suggestion d'approche partenariale constitue une tentative d'ingérence dans leur domaine de compétence exclusif... alors que toute la politique de l'urbanisme est fondé sur un principe d'harmonisation des actions des collectivités (article L.110 du CU), chacune à son niveau, mais sur un territoire commun à tous les échelons de collectivité, et dont la transformation doit être décidée, accompagnée et maîtrisée par chacun des échelons.*

Comme l'écrit Roger Brunet : « L'aménagement du territoire désigne à la fois l'action d'une collectivité sur son territoire, et le résultat de cette action » ...

L'aménagement, c'est « l'action et la pratique (plutôt que la science, la technique ou l'art) de disposer avec ordre, à travers l'espace d'un pays et dans une vision prospective, les hommes et leurs activités, les équipements et les moyens de communication qu'ils peuvent utiliser, en prenant en compte les contraintes naturelles, humaines et économiques, voire stratégiques. » ...

A son niveau, modestement, il peut se trouver qu'en toute indépendance, une collectivité ait agi ainsi et dispose d'un document valide sans que « l'action et la pratique » qu'il contient soit cohérent avec son voisin qui dispose des mêmes prérogatives ou « compatible » avec celui de la région qui propose un plan d'aménagement et de développement conforme à ses vues régionales.

L'une des questions le plus évoquée est celle de l'étalement urbain.

Cette expression désigne le phénomène de développement des surfaces urbanisées en périphérie des villes. On parle aussi de périurbanisation, terme moins péjoratif. Selon l'Agence européenne pour l'environnement, l'étalement urbain se manifeste lorsque le taux de changement d'occupation des terres excède le taux de croissance de la population, autrement dit quand, sur un territoire donné, la progression des surfaces urbanisées excède la progression de la population.

Ainsi, en Amérique du Nord, en raison d'« une planification et une occupation des sols peu contraignantes, alliées à une progression des populations affluant », le développement urbain devient l'un des sujets de préoccupation du Programme des Nations unies pour l'environnement. La taille des maisons et les lotissements grandissent, alors que le nombre moyen d'habitants par maison a chuté. Ceci a entraîné une augmentation du nombre de voitures, de kilomètres parcourus et de routes imperméabilisées au cours des 20 dernières années. En effet, vitesse et longueur de déplacement et étalement urbain sont intimement liés : depuis 1960, l'explosion des mobilités a engendré une dilatation croissante des espaces urbains et des territoires. Cet étalement, qui est lié au développement démographique des agglomérations (ex : celle de Toulouse), se fait avec une densité du bâti d'autant plus faible que l'on s'éloigne du cœur des villes. La faible densité est due au caractère pavillonnaire de cette urbanisation, qui prend le plus souvent la forme du lotissement, la surface occupée par un foyer (maison et jardin privatif) étant plus importante que celle d'un appartement en immeuble, ainsi qu'à l'importance des espaces naturels conservés dans les communes concernées.

Mais l'étalement urbain n'est pas le seul fait de l'habitat pavillonnaire : plus de la moitié des mètres carrés construits chaque année sont consacrés aux activités économiques.

En France, la Fédération nationale des SAFER a déjà tiré la sonnette d'alarme en 2004 en publiant un livre blanc intitulé *La fin des paysages*. « Il faut cesser de considérer la terre agricole comme une terre inutile ou inutilisée », expliquait-elle. La FNSAFER exposait que le pouvoir d'attraction touristique de la France (gastronomie, paysages, traditions rurales) ne peut pas se maintenir en même temps que la campagne s'urbanise et disparaît. Or, la France a vu le territoire urbain augmenter de 10 % entre 1990 et 2004, passant de 10 à 11 millions d'hectares, ajoutant que sur 198 000 maisons construites en 2003, plus de 152 000 l'ont été en secteur diffus (mitage) plutôt qu'en secteur concentré. Depuis, la FNSAFER a renouvelé son avertissement : « les espaces ruraux sont encore considérés comme le réservoir de l'extension urbaine ».

C'est bien ces phénomènes-là qui sont relevés en Corse et que le PADDUC cherche à modérer.

Ainsi en réponse à l'observation 483 de la Présidente de l'Association des Maires et Présidents d'EPCI de la Corse-du-Sud vu par ailleurs, la CTC indique : *En effet, une large part de l'urbanisation actuelle où vivent de nombreux insulaires est issue d'une juxtaposition de lotissements et constructions formant un tissu plutôt lâche, même si certains se distinguent cependant par une densité significative.*

*Or ces derniers, au regard de la loi Littoral, ne peuvent être étendus car ils ne répondent ni à la forme urbaine de village, ni à celle d'agglomération.*

*C'est pourquoi le PADDUC inscrit comme une priorité la réparation de ces espaces et de leur transformation en des formes urbaines admettant un développement pérenne.*

*Il s'agit donc de les structurer en retravaillant les trames viaire, parcellaire et bâtie pour chercher à la fois plus de densité mais aussi plus de diversité fonctionnelle, de cheminements, d'espaces publics, de commerces, de services, autant d'éléments qui manquent actuellement pour pouvoir les qualifier d'agglomération ou de village permettant ainsi leur extension ultérieure et une urbanisation saine.*

*Au regard de cette priorité et du constat selon lequel le gisement foncier est tel et l'enjeu de leur structuration si important, le PADDUC a fait le choix de limiter les possibilités d'extension de l'urbanisation ex nihilo, pour s'assurer que les objectifs seront poursuivis et atteints.*

*Ainsi, si les lois Littoral et Montagne prévoient deux modes possibles d'urbanisation, l'encadrement de l'usage de l'une des deux modalités relève bien d'un principe d'aménagement de l'espace relevant de la compétence du PADDUC.*

D'après l'Institut français de l'environnement (Ifen), 60 000 hectares de terres naturelles ou agricoles disparaissent chaque année en France sous l'effet de l'urbanisation. Les surfaces artificielles (routes, bâtiments, parkings, etc.) augmentent trois fois plus vite que la population (en France, la population a augmenté de 8 % de 1982 à 1999, les surfaces artificielles de 42 %). Dans certaines régions, les surfaces artificielles ont même doublé durant la même période (cas du Pas-de-Calais, avec une augmentation de 95 % des surfaces artificielles pour une croissance de quelques points de la population).

En artificialisant de plus en plus de sols (routes, habitations individuelles plus vastes...), ce sont sans cesse plus d'espaces agricoles, forestiers, pastoraux ou des espaces naturels qui disparaissent, et avec eux leur faune et leur flore.

Or, chacun s'accorde, quelle que soit son opinion sur le projet de PADDUC ( y compris chez ceux qui y sont le plus opposés), à considérer que la richesse de la Corse tient beaucoup à la qualité de son environnement, à la richesse de sa biodiversité, au fait que ce territoire a su préserver sa qualité naturelle ... pour l'essentiel du moins !

Toujours en référence à l'observation 483 de la Présidente de l'Association des Maires et Présidents d'EPCI de la Corse-du-Sud la CTC indique :

*L'association avance également un certain nombre d'arguments pour tenter de démontrer que le PADDUC prévoirait une protection excessivement stricte des ERC.*

*• A titre d'exemple, elle considère que le PADDUC ne pouvait pas prévoir l'inclusion dans les ERC des parties naturelles des sites inscrits et classés.*

*Sur ce point, on notera toutefois que le PADDUC se borne à reprendre les exigences de l'article R. 146-1 du code de l'urbanisme en indiquant que les parties naturelles de ces sites ont vocation à être classés en EPR, sous réserve qu'ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine littoral.*

*A cet égard, et de manière paradoxale, l'association reproche au document de ne pas inclure dans les ERC les parties de ces sites revêtant un caractère montagnard. Elle affirme que ce faisant, le PADDUC restreindrait le champ d'application de l'article L. 146-6.*

*Toutefois, il suffit de se référer au texte de cette disposition pour constater qu'elle vise spécifiquement « les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques DU PATRIMOINE NATUREL ET CULTUREL DU LITTORAL, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ».*

*Et l'article R. 146-1 reprend cette condition s'agissant des parties des sites classés et inscrits qui relèvent des ERC.*

*Le PADDUC ne fait donc qu'explicitier cette condition en précisant que cette condition n'est pas remplie pour les parties montagnardes qui ne sont, par définition, pas remarquables ou caractéristiques du PATRIMOINE NATUREL ET CULTUREL DU LITTORAL.*

*• L'association critique également la prise en compte des ZNIEFF dans le cadre de l'identification des ERC.*

*Elle note, à juste titre d'ailleurs, que « l'inventaire ZNIEFF est un outil de connaissance, qui indique la présence sur certains espaces d'un intérêt écologique requérant une attention et des études plus approfondies. Les ZNIEFF peuvent constituer une preuve de la richesse écologique des espaces naturels et de l'opportunité de les protéger » et que « les inventaires ZNIEFF peuvent aider à l'identification sur le terrain des espaces remarquables visés par les lois Montagne et Littoral. Mais ils ne constituent pas, par eux-mêmes, un espace remarquable »*

Chacun s'accorde à vouloir promouvoir la richesse et l'avenir de cette île mais, comme souvent, si les objectifs semblent similaires, les moyens de les atteindre sont diamétralement opposés !

Par ailleurs, ces questions ont un effet sur le tourisme

l'Institut français de l'environnement (Ifen) a indiqué qu'entre 1990 et 2000, trois fois plus de terres avaient été « artificialisées » dans les communes littorales que dans la moyenne du pays, surtout dans la zone comprise entre 500 mètres et 2 000 mètres de la côte. L'Ifen ajoutait que la construction de logements avait plus que doublé depuis 1990 et que le bétonnage du littoral entraînait la disparition progressive des terres agricoles, l'appauvrissement des milieux naturels et la modification des paysages de bord de mer sous l'effet du mitage.

Ce constat alarmiste est flagrant en Corse d'autant que ce territoire ... vit (en partie au moins) du tourisme !

En France, le législateur tente aujourd'hui de limiter le processus d'étalement urbain, surtout depuis la loi SRU (Solidarité et renouvellement urbain) du 13 décembre 2000. Les objectifs premiers de cette loi sont de limiter l'étalement

urbain et, en parallèle, de densifier les centres-villes en favorisant notamment le renouvellement urbain.

Le PADDUC s'inscrit de façon très assumée dans cette politique.

Concernant la question de « l'équilibre » vue supra, en réponse à l'observation n° 483 de la Présidente de l'Association des Maires et Présidents d'EPCI de la Corse-du-Sud la CTC répond : *L'article L. 110 du code de l'urbanisme dispose que « le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences ».*

*Or, en l'espèce, le législateur a expressément habilité la CTC à élaborer le PADDUC qui, contrairement à ce que soutient l'association, est un document d'aménagement et d'urbanisme.*

*En effet, « il fixe les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, de développement agricole, rural et forestier, de pêche et d'aquaculture, d'habitat, de transports, d'intermodalité d'infrastructures et de réseaux de communication et de développement touristique.*

*Il définit les principes de l'aménagement de l'espace qui en résultent et il détermine notamment les espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que les sites et paysages à protéger ou à préserver, l'implantation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, la localisation préférentielle ou les principes de localisation des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives.*

*À ce titre, il définit « la destination générale des différentes parties du territoire de l'île ... » (article L.4424-9 du CGCT).*

*L'association soutient que le PADDUC méconnaîtrait de manière générale le principe d'équilibre (A).*

*Cela se traduirait notamment par les restrictions apportées à l'implantation de Hameaux nouveaux intégrés à l'environnement (B), l'interdiction de créer de nouveaux villages de vacances en discontinuité urbaine le long du littoral corse (C), le régime de protection des ERC (D) et les limites prévues à l'urbanisation des espaces stratégiques agricoles (E).*

*Ces points appellent les observations suivantes.*

*A - L'association soutient que le PADDUC méconnaîtrait le principe d'équilibre en faisant la part belle à la protection au détriment du*

développement et de la mise en valeur tant au titre de l'application de la loi Montagne qu'au titre de celle de la loi Littoral.

Elle expose « qu'il semble compromettre la capacité des générations futures de la Corse à répondre à leurs besoins, car il stérilise de vastes espaces par application de certaines dispositions de la loi « Littoral » qui vont au-delà du texte, tant dans son esprit que dans sa lettre ».

On relèvera simplement le caractère paradoxal du propos.

• D'une part, il convient de rappeler que l'équilibre voulu par la loi doit intégrer la nécessité d'une consommation économe du sol, comme le rappelle l'article L. 110 du code de l'urbanisme (qui s'impose au PADDUC, CGCT, art. L. 442-I) que l'association cite sur ce point de manière tronquée.

C'est dans cette logique que le PADDUC arrête des orientations qui tendent à rompre avec 20 à 30 ans :

>d'urbanisation effrénée ou plutôt de consommation effrénée et désordonnée de l'espace par le bâti, sans aucune corrélation avec l'évolution démographique du territoire,

>de croissance déséquilibrée du parc de résidences secondaires au détriment des métiers et des industries de l'hôtellerie, et, par effet de concurrence d'usages et d'éviction vis-à-vis du foncier des activités économiques plus largement (agricoles, industrielles et artisanales),

>de développement d'espaces urbanisés sans aucune qualité urbaine, ni fonctionnalité, peu propices à l'investissement des entreprises,

>d'absence de foncier à vocation économique...

Face à cette situation, le PADDUC se fixe pour objectif de restaurer une stratégie territoriale conforme aux objectifs de l'article L. 110 du code de l'urbanisme :

« Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière

*d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement. »*

*C'est pour atteindre ces objectifs que le PADDUC a choisi de promouvoir un modèle d'urbanisation fondé sur les principes suivants:*

*>une urbanisation plus compacte, qui permette à la fois d'être économe en foncier, d'atteindre les masses critiques d'habitants nécessaires pour développer des services de transports en commun efficaces, développer des commerces et services, assurant ainsi une meilleure qualité de vie et limitant le besoin en déplacement ;*

*>une urbanisation plus structurée et diversifiée dans ses fonctions et ses usages, qui soit plus qualitative, tant esthétiquement qu'en matière de fonctionnement et de cadre de vie.*

*• D'autre part, on soulignera que le PADDUC ne s'inscrit pas pour autant dans une logique malthusienne.*

*Il tente simplement de mettre en place les conditions d'une utilisation optimale du foncier.*

*Ainsi, prenant acte de l'existence de disponibilités foncières pour les besoins de l'habitat au sein des espaces urbanisés, il a considéré qu'il était prioritaire de densifier ou de renforcer ces espaces en espaces publics, commerces, services, trame viaire..., avant d'ouvrir de nouveaux espaces à l'urbanisation. En outre, le PADDUC pose les conditions d'extension de l'urbanisation et les principes de leur localisation mais en aucun cas ne les interdit, ayant bien conscience qu'elles seront nécessaires pour satisfaire les besoins de la population.*

*Dans ce cadre, il tend à vouer aux activités productives le foncier qui en a le potentiel et en parallèle, Il vise à rééquilibrer les zones résidentielles en y ramenant des commerces longtemps bannis ou évincés (règlement des lotissements et des PLU).*

*Bien loin d'entraver la liberté d'entreprendre, il cherche ainsi à apporter des conditions satisfaisantes pour faciliter le développement des activités là où elles peuvent s'épanouir.*

*De même, son schéma d'aménagement propose un maillage renforcé du territoire, aussi bien en pôles de services, qu'en desserte par les infrastructures et services de transport.*

*Il prévoit notamment des solutions d'aménagement et des perspectives de développement innovantes pour les territoires quelque peu laissés pour compte, avec en particulier, une opération grand territoire côte ouest, visant à assurer un développement pérenne du grand ouest Corse et le projet de création d'une*

*ligne de chemin de fer en plaine orientale appuyée sur un réseau de véritables villes à structurer.*

*Enfin, on notera que le PADDUC fait un usage raisonné de toutes les potentialités que lui confère le CGCT pour la mise en œuvre de la Littoral et de la loi Montagne, non seulement pour la protection mais également pour l'aménagement des territoires concernées. »*

Face au prix de l'immobilier dans les centres urbains, il est communément admis qu'une maison individuelle en zone périurbaine est moins chère à l'achat. En effet, lors de la construction les dépenses sont de deux ordres : les coûts de construction, qui restent stables voire diminuent dans le temps et dans l'espace, et les coûts d'acquisition du terrain, qui en parallèle à la hausse des prix du marché immobilier ont connu une forte hausse dans les vingt dernières années. Cette hausse du prix des terrains n'est bien sûr pas uniformément répartie géographiquement. C'est donc sur ce poste que s'effectue l'arbitrage financier entre coûts et distance : si dans un premier temps les terrains situés dans une première couronne autour des agglomérations étaient attractifs, c'est désormais dans une deuxième, voire une troisième, couronne que se situent les secteurs encore abordables. Cet impact est aujourd'hui de l'ordre de 30 km pour Rennes, Nantes et même de 50 km pour Lyon, Bordeaux ou Toulouse.

La lutte contre la périurbanisation passe par le renouvellement urbain, la densification urbaine, le maintien des commerces en centre ville et d'une agriculture de proximité...

Le PADDUC est particulièrement en phase avec ces constats et leurs solutions.

Compte tenu de son rôle de « filtre » ou de « couche intermédiaire » entre la Loi et les normes inférieures, le PADDUC s'est également attaché à préciser certains points permettant une adaptation du territoire aux normes supérieures.

Ainsi, Concernant le concept de « L'auberge ou abri du pêcheur »

Certaines Associations dans l'observation 896 sont opposées ; dans l'observation 652 une autre association comme bien d'autres traite du même sujet.

Sur ce point, la commission partage la position de l'observation 668 qui est *favorable au développement du pescatourisme mais désireux de sécuriser le dispositif afin que l'activité de pêche ne devienne pas un alibi pour implanter une structure commerciale sur le DPM et que l'auberge du pêcheur soit réservée aux seuls pêcheurs professionnels pour lesquels le pescatourisme est la seule voie de développement durable de leur activité, qui permette de la pérenniser sans augmenter la pression sur la ressource halieutique et le milieu*

*marin, l'observation de Corsica Libera suggère de préciser les règles régissant l'autorisation de construction de ces auberges du pêcheur.*

Car, partant du principe établi au niveau européen que l'auberge ou abri du pêcheur est un accessoire indispensable du pécaturisme, qui permet au pêcheur, de pouvoir faire déguster le produit de sa pêche aux passagers touristes qu'il aura embarqués avec lui, la commission est très favorable à ce que le PADDUC précise afin de dissiper tout malentendu sur l'objectif visé:

"Par pêcheur, est entendu, un pêcheur professionnel disposant d'une licence de pêche et exerçant cette activité à titre principal ; il tire la majeure partie de ses revenus de son activité de pêche."

Pour la question de la définition des hameaux, hameaux traditionnels et HNIE seuls habilités par la loi Littoral comme alternative à la difficulté voire l'impossibilité d' « extension mesurée d'une zone urbaine »

Au travers par exemple de l'observation 959 qui a étudié, à partir de la jurisprudence et des préconisations du PADDUC, les problèmes posés par la survie et les possibilités de développement des nombreux hameaux de Figari. Il s'agit d'anciens « hameaux » liés à la transhumance, dont les habitations ont été réhabilitées, souvent comme résidences principales avec une forte demande de densification. Cela ne peut se faire que sous la forme de HNIE.

La rédaction actuelle du PADDUC pourrait incontestablement faire obstacle à la revitalisation de ces espaces communaux.

Il convient, en particulier, de renoncer à lister de manière exhaustive les enjeux environnementaux, techniques et légaux et d'y adjoindre des enjeux locaux, à justifier dans le cadre de la loi.

Réponse de la CTC :

*L'observation procède à l'analyse et la synthèse d'un certain nombre de dispositions législatives, réglementaires et jurisprudentielles relatives à la thématique de l'extension en discontinuité urbaine sous forme de HNIE dans les communes soumises à la loi Littoral.*

*Elle formule les propositions suivantes :*

*Sur la forme : Elle propose une réécriture synthétique des conditions posées par le PADDUC pour la réalisation d'extension en discontinuité sous forme de HNIE, sous forme de deux conditions cumulatives formulées de manière littérales. Il se trouve que la CTC a souhaité, dans le cadre de son habilitation à préciser les modalités d'application de la loi Littoral, apporté autant que faire se peut des détails sur ce que pouvaient signifier concrètement, sur le territoire insulaire, les conditions que cette observation synthétise de manière lapidaire. Aussi, cette proposition reviendrait à rechercher au sein du PADDUC la*

*rédaction la plus synthétique, quitte à être réductrice avec le risque d'en devenir excessivement contraignante, alors que l'objectif de la CTC était précisément d'être le plus complet possible.*

*En conséquence, la formulation synthétique proposée, si elle a des vertus pédagogiques en permettant de schématiser, ne peut être retenue en tant que prescription car elle perdrait en richesse d'information.*

*sur le fond :*

*L'observation s'attache à démontrer que la liste des conditions posées par le PADDUC à l'extension sous forme de HNIE (pas uniquement au sein des EPR) aboutit à une contrainte juridique insurmontable qui empêcherait de fait la mise en œuvre pratique d'un projet d'extension sous forme de HNIE.*

*L'observation liste ensuite un certain nombre de hameaux de la commune de Figari qui seraient, de ce fait, condamnés à la dévitalisation.*

*Pour remédier à cet inconvénient, l'observation propose de renoncer à lister de manière exhaustive, parmi les conditions de réalisation d'un HNIE, les enjeux techniques et environnementaux pouvant être invoqués et d'autre part, d'adjoindre la possibilité d'invoquer des enjeux locaux, sans toutefois préciser la nature de ces derniers.*

*En réponse à ces contre-propositions, on fera remarquer :*

*- Que le niveau de contrainte juridique s'opposant à la réalisation de HNIE résulte à ce jour d'un choix d'aménagement du territoire qui vise à structurer prioritairement l'urbanisation existante pour y améliorer la qualité de vie et l'intégration à l'environnement, d'abord par le renforcement urbain (densification, équipement, services,...), puis si nécessaire, par l'extension de l'urbanisation en continuité, plutôt que de démultiplier et disséminer de nouveaux noyaux urbains sur le territoire où il ne sera pas possible d'assurer un bon niveau de desserte par les équipements et services. On constatera qu'à ce jour, les conditions fixées par la jurisprudence restreignent déjà très fortement le recours au HNIE et qu'aucune extension sous forme de HNIE n'a été réalisée en Corse depuis l'approbation de la loi Littoral, preuve de la difficulté pour les concepteurs de projets urbains et de documents d'urbanisme, de se repérer dans les dispositions de la loi Littoral relatives à cette forme d'extension urbaine. En revanche, les dispositions du PADDUC, avec l'ensemble des critères et orientations qu'elles précisent et illustrent, semblent de nature à guider les porteurs de projet, et non à seulement les contraindre. En résumé, sur cette question du recours au HNIE, le PADDUC souhaite passer d'une impossibilité de fait, imposée par les implications de la jurisprudence, à*

*un caractère exceptionnel assumé tout en conservant la possibilité de recourir à cette forme d'extension, dans le respect des principes régionaux.*

*- Que les critères permettant de motiver la nécessité d'extension en discontinuité (donc sous forme de HNIE), notamment les questions liées aux impératifs techniques, légaux ou environnementaux, ou les critères liés aux impératifs sociaux ou économiques, constituent de familles de critères alternatifs et non cumulatifs, comme semble l'interpréter l'auteur de l'observation.*

*- Que le PADDUC ne peut entériner le fait que des projets d'extension en discontinuité puissent être motivés sur la base de critères locaux, dont la définition serait laissée à l'appréciation de chaque commune alors qu'il est censé encadrer à l'échelle régionale au titre de son habilitation générale comme au titre de son habilitation à préciser les modalités d'application de la loi « Littoral ». En effet, si l'appréciation de la correspondance entre un projet donné et les critères fixés par le PADDUC relève pleinement des attributions des collectivités locales, la définition de ces critères ne peut être renvoyée à l'échelle locale (qui reviendrait à transférer aux communes la charge de définir le cadre applicable et de l'appliquer à leur propre exercice)*

*- Que la question de la revitalisation des différents hameaux de Figari (qui ne constituent pas des villages susceptibles d'extension) peut trouver des solutions au travers du principe de renforcement des espaces urbanisés, principe que le PADDUC a énoncé comme une priorité à l'échelle régionale, et qui s'applique particulièrement au cas des hameaux traditionnels que le PADDUC considère comme constituant des espaces urbanisés. Le caractère exceptionnel ainsi que les conditions qui encadrent le recours à la procédure de HNIE ne s'opposent donc pas au développement de la construction au sein des hameaux traditionnels, ni à leur structuration.*

*Enfin, l'observation demande à ce que soit précisé au regard de quels critères doit s'apprécier la notion de « caractère exceptionnel » du recours au HNIE (à l'échelle régionale, intercommunale, communale ?).*

*En réponse à cette question, on précisera :*

*- Que le caractère exceptionnel de l'urbanisation en continuité ne s'apprécie pas en termes d'unités par territoire (communal, intercommunal, régional), dans une logique qui s'apparenterait à l'instauration de quotas, mais qu'il doit s'apprécier au regard de l'ampleur de l'extension de l'urbanisation à l'échelle régionale.*

*- Qu'en conséquence, compte tenu de ce que le PADDUC conditionne le recours au HNIE, soit par l'impossibilité technique, légale ou environnementale de procéder à une extension en continuité, ou par l'impossibilité de répondre au*

*besoin en logement ou à une nécessité économique par une extension en continuité des formes urbaines qui l'admettent, les territoires qui y auront recours n'auront pas d'autre alternative. A l'échelle de ces territoires, la part de l'extension de l'urbanisation réalisée sous forme de HNIE sera donc significative voire prépondérante (puisque ce sera la seule solution possible). Il n'est donc pas utile ni pertinent de rajouter une condition quantitative pour limiter proportionnellement l'ampleur des extensions réalisées sous forme de HNIE au niveau communal ou intercommunal.*

*- En conclusion, le simple respect des critères fixés par le PADDUC pour motiver le recours au HNIE (dans une approche sincère), suffit à garantir qu'à l'échelle régionale, les extensions en discontinuité conserveront un caractère exceptionnel.*

La commission d'enquête constate, là encore, l'aspect technique et « subtil » des questions à régler. Elle considère que la CTC a répondu à la contre proposition faite en démontrant la logique de son projet. Cette question des hameaux est très importante pour nombre de communes marquées par l'histoire qui ne peuvent ni développer ni même structurer leurs hameaux traditionnels. Cette importance n'est pas due seulement aux investissements peu rentables qu'il faut réaliser pour viabiliser l'existant mais surtout parce qu'ils sont partie intégrante de la culture locale (par exemple, leur centralité est assurée par une église).

C'est pourquoi la commission d'enquête souhaite que le PADDUC, dans le cadre de son habilitation, permette dans les communes concernées, la possibilité de les densifier à l'intérieur d'un périmètre préétabli.

La commission, note avec satisfaction la réponse apportée par la CTC dans le mémoire du 31 juillet indiquant : *L'identification et la délimitation d'un espace urbanisé autorise les opérations de densification, structuration, requalification, rénovation urbaine, diversification des fonctions et des usages, opérations qui permettent de mettre en œuvre ce que le PADDUC appelle le renforcement urbain.*

*Cependant, ces opérations ne peuvent conduire à une extension de l'urbanisation, en procédant, par exemple, à des opérations de densification importantes qui modifieraient profondément les caractéristiques de l'espace en augmentant significativement le volume global (volume disproportionnée des constructions insérées). Les opérations doivent donc être mesurées, adaptées à l'espace considéré.*

Par ailleurs, le PADDUC propose les Secteurs d'Enjeux Régionaux

*Le document soumis par le Conseil Exécutif à l'Assemblée de Corse, en octobre 2014, proposait donc d'identifier les principaux espaces en mutation concentrant de forts enjeux urbains et économiques, et de prescrire, sur ces espaces, une approche de projet d'ensemble intégré, à mener dans une logique partenariale avec les collectivités compétentes en matière de planification locale et de l'application du droit des sols. Au sein de ces espaces, qualifiés de « mutables », le document proposé en octobre 2014 proposait de ne pas recourir à la notion d'espace stratégique pour qualifier les espaces à fortes potentialité agricole, et ce afin de privilégier la qualité et l'intérêt du projet urbain d'ensemble par rapport à l'application de dispositions réglementaires a priori.*

*A l'occasion des débats et amendements qui ont précédé le vote du 1er novembre et l'arrêt du projet de PADDUC le 20 novembre, l'Assemblée de Corse, soucieuse d'éviter que les EMUE n'aboutissent à encourager un développement extensif de la périurbanisation, a souhaité encadrer de manière plus stricte la possibilité de consommation d'espace au sein de ces EMUE, et introduit un certain nombre de conditions préalables à tout changement de destination des sols.*

ces dispositions avaient des effets contreproductifs qui ont été pointés dans le rapport de l'autorité environnementale joint au dossier d'enquête publique aussi, les EMUE ont-ils fait place aux SER afin de garantir les objectifs visés:

- *faire des principaux espaces « mal urbanisés » les secteurs prioritaires d'intervention publique pour l'aménagement,*
- *mettre en œuvre les objectifs du PADD concernant la réussite des projets urbains*
- *renforcer l'objectif d'économie d'espace et de préservation des terres agricoles*

*tout en garantissant la prise en compte, dans les projets locaux, des enjeux de niveau régional (articulation des projets urbains avec les aménagements portuaires, les gares actuelles et en projet, etc)*

les SER sont représentés par des formes géométriques simples et en traits pointillés, qui matérialisent l'idée d'un périmètre de réflexion nécessitant un focus particulier avant la mise en œuvre des projets d'aménagement respectant les orientations prescrites par le PADDUC, et qui tendent à dissuader toute interprétation de la position du trait en tant que limite à portée juridique. Visiblement, la signification de cette représentation graphique n'a pas été suffisamment explicite puisqu'un certain nombre d'observations semblent considérer :

*o que le trait pointillé délimite les seuls secteurs de Corse pouvant faire l'objet d'un projet d'aménagement d'ensemble* : observation 803 qui considère que la présence de 4 SER distincts sur son périmètre obère la possibilité de concevoir un projet intégré à l'échelle de son territoire, alors même que les SER, qui fixent des orientations d'aménagement ciblées sur les secteurs identifiés n'interdisent pas, bien au contraire, que les projets d'aménagement publics soient conçus et mis en œuvre sur des espaces plus larges que leurs périmètres respectifs.

*o Que le trait pointillé délimite les secteurs susceptibles de connaître des changements d'usage dans le cadre des PLU* : par exemple l'observation 1001 qui considère que les espaces stratégiques agricoles situés à l'intérieur du rectangle pointillé seraient moins protégés que les ESA situés à l'extérieur du trait pointillé, alors que l'effet juridique de la représentation du rectangle pointillé est qu'elle impose aux collectivités d'établir, au plus tard lors de la mise en compatibilité de leur document d'urbanisme, un projet d'aménagement d'ensemble sur cette partie de leur territoire, en tenant compte des orientations de niveau régional que le PADDUC formule pour ce secteur particulier.

Dans l'observation 267 par exemple, les associations indiquent:

Il est facile de constater que la couleur dominante de ces secteurs est le jaune ! Ils englobent en effet de vastes espaces stratégiques agricoles.

Dans ces secteurs, le texte du livret III, Schéma d'Aménagement Territorial, page 14, précise bien que "Le PADDUC ne fixe pas de règle stricte a priori sur ces espaces sensibles »...

Les très bonnes terres agricoles à l'intérieur des périmètres des SER (périmètres approximatifs d'ailleurs) peuvent donc y être rendues constructibles !

L'inconstructibilité des ESA affirmée ailleurs est donc bien un leurre.

Ce que contredit la CTC en indiquant :

*En conclusion, il convient d'insister sur le fait que les SER ne sont pas des espaces à urbaniser mais des espaces où il est imposé de mener un développement et un aménagement intégré du territoire considéré, en prenant en compte tous les enjeux, qu'ils soient urbains, agricoles, écologiques, paysagers, et en associant les différents acteurs concernés pour établir un projet d'aménagement d'ensemble sous maîtrise publique, qui sorte de la logique du zonage et des frontières, qu'elles soient parcellaires ou communales, ou encore de filière... C'est un outil de projet urbain pour concevoir le développement et l'aménagement de façon partenariale et à l'échelle pertinente.*

La commission cite ici sans la commenter, la fin du courrier du Président de l'Exécutif de Corse reçue le 31 juillet en réponse aux questions et observations résumées dans le PV de synthèse de la commission, qui conclut :

*Dans sa dimension prescriptive, et au travers des marges de manœuvres légitimes qu'il accorde aux concepteurs des projets urbains et à ceux qui auront à décider de l'attribution des autorisations de construire, le PADDUC a été conçu de manière à ne jamais imposer, à quelque échelle que ce soit, une règle absurde susceptible d'aggraver le sentiment de traitement inéquitable dont tant de propriétaires se sont émus lors de l'enquête. Ces marges de manœuvre, que nombre d'observations nous ont reprochées, en accusant les auteurs du PADDUC de permissivité voire de compromission, n'ont été motivées que par des principes de bon sens et la conviction que le changement de modèle de développement et la transition vers une société et une économie matures, solidaires et résilientes, passent par l'acceptation et la généralisation de quelques principes simples et évidents, qui fondent les nouvelles pratiques de l'aménagement public :*

*- les collectivités sont seules légitimes à décider de la transformation du territoire, au service de l'intérêt général ;*

*- la valorisation du foncier résultant de ces décisions publiques doit contribuer de manière équitable mais significative au financement des dépenses collectives*

*- l'aménagement durable et intégré du territoire, des villes comme des campagnes, passe par une primauté du projet sur la règle, du contrat sur la contrainte, une règle d'urbanisme n'ayant de sens que si son application pratique sert les objectifs du projet collectif.*

*Avec le désir « d'impulser de manière ambitieuse mais efficace, la transformation et la modernisation de notre île au service de l'intérêt général des corses, qui dépasse très largement la somme des intérêts fonciers particuliers. »*

\*

En résumé,

la commission d'enquête ne peut que confirmer la difficulté du travail de pédagogie qu'elle a tenté de faire tout au long des nombreuses permanences qu'elle a tenu, avec un public nombreux et qui, presque systématiquement, restait longtemps, parfois près d'une heure, pour questionner, examiner,

comprendre, commenter ... il est vrai souvent avec une position « personnelle » et « individualiste » qui est en somme en contradiction avec la démarche régionale de planification,

mais aussi, très souvent, le public intervenait

- avec un réel besoin de participer collectivement,
- avec le souci de « l'avenir de nos enfants »,
- avec un besoin de cohérence

il intervenait aussi avec,

- souvent de la suspicion,
- parfois de l'incompréhension,
- quelquefois de la violence

La commission a ainsi constaté, lors des permanences mais surtout dans les observations reçues, que le lyrisme ou la violence des propos témoignaient de l'inquiétude face à un projet complexe engageant l'avenir.

L'aspect politique était très présent lors de cette enquête :

au sens électoral comme en témoigne par exemple l'observation 851 qui termine sur : « en tant que citoyen, votant en décembre, je serai à l'écoute des propositions, amendements, votes des différents groupes de la CTC sur ce PADDUC et, face à des combinaisons politiciennes du passé, je noterai celles et ceux qui prendront en compte l'intérêt collectif de ce peuple »

ou bien l'observation 587 de l'avocat d'une association, observation reprise intégralement par la 721, et dont le titre donne le ton : « Padduc, l'imposture » .../... Il faut aujourd'hui se rendre à l'évidence. Le Padduc représente un péril majeur pour la Corse. »

ou encore l'observation 983 d'un élu, agriculteur, qui se félicite de la démarche

limiter ce document à quelques problématiques d'urbanisme qui peuvent être amendées par la collectivité n'est pas compréhensible. Il va beaucoup plus loin, il traite de toutes les problématiques de notre quotidien. La précarité, les transports, la santé, la survie en milieu rural, la culture et autres. Il est un véritable projet de société, qui n'est peut être pas aussi vertueux qu'on l'aurait voulu mais qui a au moins le mérite d'exister.

mais aussi avec lyrisme, comme l'observation 390 disant,

« Incontinent PADDUC ... In-continent n'est pas insulaire .../... Sanctuariser à outrance c'est perdre le fil de l'Histoire en lien avec sa continuité »

voire humoristique comme la 867 cherchant grammaticalement la « tache urbaine »...

\*\*

Comme dans quasiment toutes les enquêtes publiques, la commission a constaté la prééminence des témoignages négatifs ou d'opposition au projet.

Cependant, nombre d'observations étaient constructives voire novatrices

On citera,

en plus par exemple de la 810 ou d'autres, vues plus haut,

✓ L'observation n°1 qui, d'emblée, pose le sujet de « la récupération du patrimoine architectural », sujet orientant vers la qualité architecturale qui doit être un élément essentiel de l'aménagement ;

Partageant cette évidence, la commission considère, plus largement, que le PADDUC a cherché à privilégier d'une manière systématique le « qualitatif » vis-à-vis du « quantitatif », sur une logique de projet et de concept plutôt qu'en perpétuant la tendance à donner des normes chiffrées.

Dont acte, sachant toute la difficulté subjective qui s'en suit, là où un simple chiffre aurait clos le débat.

✓ L'observation 866 qui rassemble diverses réflexions sur la mise en œuvre du PADUC, questionne de manière très pertinente un certain nombre de dispositions du document, et propose de le compléter sur un certain nombre de points ...

- par exemple celle qui suggère que le PADDUC devrait être « évolutif » ... ce qui amène la CTC à indiquer : *Il pourrait donc être utile que la CTC propose au législateur de faire évoluer les dispositions du CGCT pour créer une procédure de révision simplifiée du PADDUC ou une procédure de modification..../...*
- ou plus loin suggère de créer un lien participatif qui permette au public de suivre l'évolution future du document ... ce qui amène la CTC à proposer : *il pourrait sembler opportun de renforcer les dispositions du PADDUC relatives aux moyens de sa mise en œuvre pour y inclure des actions de vulgarisation auprès du grand public, voire une organisation plus concrète des modalités du « retour citoyen », qui ferait en quelque*

*sorte office de concertation permanente en vue des révisions périodiques du PADDUC. »...*

procédure qui s'apparenterait, en quelque sorte, aux pistes suivies actuellement par la commission sur la participation citoyenne du sénateur Richard qui a rendu son rapport il y a quelques semaines.

- ✓ Enfin, il s'en trouve d'autres comme la 1131 ou la 1104 concernant l'hôtellerie, la 610 concernant la source de Puzichellu, la 979 pour le Paisolu d'Aitone ou encore l'observation évoquant les questions très importantes liées à l'agriculture comme le remembrement ... mais on ne peut les nommer toutes!

\*

Enfin, si la commission a beaucoup insisté sur la complexité des sujets abordés et des mesures préconisées pour tenter de les résoudre, sur la complexité surtout à établir une transversalité qualitative dans un territoire aussi divers et riche de ses différences,

elle rappelle qu'elle n'a pu faire face à ce dossier que grâce au système informatique mis en place : il est certain que, malgré les lourdeurs techniques qu'elle a imposé au groupe des commissaires enquêteurs, au surcroit de travail que la saisie des données a exigé de l'AAUC, la plateforme mise à disposition par l'intervenant informatique extérieur a permis de travailler en temps parallèle dans la réflexion menée face aux observations dont chacun (commission d'enquête, maître d'ouvrage, public) a pu prendre connaissance au « fil de l'eau ».

Le travail dans l'urgence et la masse d'informations ont pesé fortement sur tous : ce n'est, en grande partie, que grâce à cette organisation que chacun a pu « tenir les délais » ...

\*\*\*

# CONCLUSION

La commission d'enquête, après examen de l'ensemble des observations reçues, des avis donnés par les Personnes Publiques Associées, des avis obligatoires rendus par l'autorité environnementale, le Conseil des Sites et le CESC, des réponses de la Collectivité territoriale de Corse, considère que son information est complète.

Confrontée à suffisamment de points de vues, souvent divergents sur les mêmes sujets, la commission a exprimé son avis motivé, neutre et équilibré.

Pour ce faire, après certaines recommandations, la commission a assorti son avis de réserves.

De sorte que,

regrettant certaines lacunes commentées supra, concernant par exemple le traitement des déchets, le tourisme, les transports, mais compte tenu des arguments explicatifs à ce qui peut paraître comme faible et surtout des points forts du dossier,

## **en recommandant**

de prendre en considération les remarques faites supra,  
et plus spécifiquement sans que cette liste soit exhaustive,

de

- Porter une attention particulière aux risques de fragilités juridiques, en particulier celle soulevée par le Préfet de Corse
- Reprendre les formulations, erreurs ou modifications signalées dont celles concernant le Schéma de Mise en Valeur de la Mer qui n'ont pu être intégrées au projet, l'avis étant parvenu trop tard
- Intégrer dans les ERc les zones de Maggialone à Bonifacio et de Capicciolu à Belgodère
- être encore plus attentif à la « véracité » des cartes des ERc ...qui deviennent opposables à l'inverse de l'atlas de 2004
- proposer au législateur de faire évoluer les dispositions du CGCT pour créer une procédure de révision simplifiée du PADDUC ou une procédure de modification
- coupler cela à l'étude de modalités d'un « retour citoyen », qui ferait en quelque sorte office de concertation permanente
- prendre en compte la question d'urbanisation des hameaux

La commission d'enquête donne un

# AVIS FAVORABLE assorti de réserves\*

\* ne pas lever les réserves transforme l'avis favorable en **avis défavorable**.

sur le projet mis à l'enquête publique du 04 mai au 03 juillet 2015 concernant le  
**Plan d'Aménagement et de Développement DURable de Corse**

## RESERVES:

- ✓ faire une nouvelle étude de localisation de l'ERC 2A 25 dit de San Angelo
- ✓ corriger la carte des ESA pour redéfinir les zones reconnues en conflit manifeste réel avec des terrains artificialisé ou constructibles.

Fait à Ajaccio le 24 Aout 2015  
et à Bastia le 25 Aout 2015

Le président,  
B.H. LORENZI



### Les membres titulaires,

F. M. SASSO



C. SAVELLI



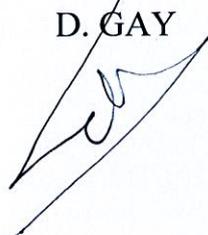
M. LANFRANCHI



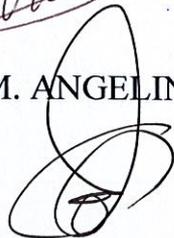
C. FERRARI



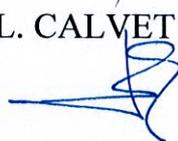
D. GAY



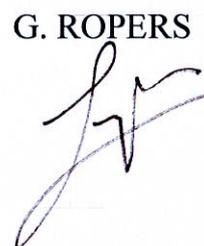
J-M. ANGELINI



L. CALVET



G. ROPERS



PADDUC

TA de BASTIA E 15000004 / 20

CONCLUSIONS MOTIVEES

de la commission d'enquête