

<p>Procédure de modification du PADDUC pour le rétablissement de la carte des espaces stratégiques agricoles et l'intégration de la planification régionale de l'intermodalité</p>

**Rapport de Monsieur le Président
du Conseil Exécutif de Corse**

Raportu di u Presidente di u Cunsigliu Esecutivu di Corsica

Le présent rapport vise à préciser la procédure de modification du PADDUC qui sera mise en œuvre afin d'y intégrer, d'une part, une cartographie des espaces stratégiques agricoles de nouveau opposable et d'autre part, la planification régionale de l'intermodalité.

Il fait suite :

- au jugement du 1^{er} mars 2018 par lequel le Tribunal Administratif de Bastia a annulé la délibération 15/235 AC du 2 Octobre 2015 approuvant le PADDUC, en tant qu'elle arrête la carte des espaces stratégiques agricoles ;
- aux évolutions législatives et réglementaires intervenues postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi relative au PADDUC de décembre 2011, qui ont modifié le code des transports et le contenu du PADDUC, en lui assignant de nouveaux objectifs en matière de planification de l'intermodalité : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM, janvier 2014), ainsi que loi portant nouvelle organisation de la République (NOTRe, août 2015), puis ordonnance n°2016-1028 du 27 juillet 2016.

Il est établi en application de l'article L. 4424-14-III du code général des collectivités territoriales qui prévoit que des délibérations de l'Assemblée de Corse précisent les procédures de modification ou de révision du PADDUC.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

SOMMAIRE

1 L'objet de la modification	1
1.1 Rétablissement de la carte des espaces stratégiques agricoles	1
1.1.1 Retour sur le jugement et ses effets	1
1.1.2 Le rétablissement de l'opposabilité de la carte des ESA	2
1.2 Intégration de la planification régionale de l'intermodalité	3
 2 Les modalités de la procédure.....	6
2.1 Une procédure simplifiée eu égard à son objet	6
2.1.1 La procédure de modification	6
2.1.2 Un objet limité n'affectant pas l'économie générale du PADDUC	7
2.2 L'association des personnes publiques, organismes et organisations à l'évolution du Plan	8
2.2.1 Personnes publiques, organismes et organisations associée à la modification	8
2.2.2 Modalités d'association	8
2.3 Calendrier prévisionnel de la procédure.....	10

1.1 RETABLISSEMENT DE LA CARTE DES ESPACES STRATEGIQUES AGRICOLES

1.1.1 Retour sur les jugements du Tribunal Administratifs de Bastia et leurs effets

Par sept jugements rendus le 1^{er} mars 2018, le tribunal administratif de Bastia a annulé la délibération 15-235 de l'Assemblée de Corse du 2 octobre 2015, en tant qu'elle arrêta la carte des espaces stratégiques agricoles (ESA), en retenant un motif d'illégalité externe concernant la procédure d'enquête publique sur le projet de PADDUC. Au fond, la légalité de ces mêmes ESA a été confirmée par le tribunal administratif.

Cette décision consiste donc en une annulation partielle du PADDUC, circonscrite à la carte des espaces stratégiques agricoles ; elle n'affecte pas les orientations et principes définis par le PADDUC en matière de développement agricole et de préservation des espaces agricoles.

Ainsi, en particulier, le principe de préservation de 105 000 hectares d'espaces stratégiques agricoles est maintenu, de même que sa ventilation par commune, les critères de caractérisation des ESA (cultivabilité et potentiel agropastoral ou cultivabilité et irrigation) et les principes qui leur sont applicables.

Aussi, dans le cadre de l'élaboration ou de la révision pour mise en compatibilité avec le PADDUC des documents d'urbanisme, ce jugement est sans effet, puisqu'il appartient aux documents locaux d'urbanisme, de préciser la cartographie des ESA, à leur échelle, dans le respect des principes définis par le PADDUC.

En revanche, considérant que dans les communes ne disposant pas de documents d'urbanisme et par conséquent soumises à l'application du Règlement National d'Urbanisme, les dispositions du PADDUC relatives aux ESA sont opposables aux tiers dans le cadre des procédures de déclaration et d'autorisation prévues au code de l'urbanisme (déclaration préalable, permis de construire, permis d'aménager...), la cartographie des ESA devait permettre d'assurer leur préservation en donnant une traduction spatiale des critères de définition des ESA.

Si toutefois, l'absence de cartographie ne dispense absolument pas les autorités compétentes pour l'instruction et le contrôle des actes d'urbanisme d'appliquer les dispositions du PADDUC relatives aux ESA, puisque ces dernières ont été confirmées par le juge, elle leur complique sérieusement la tâche. Elles doivent alors établir leur propre doctrine d'application, tenant compte du principe de préservation et des critères de caractérisation des ESA. Concrètement, cela signifie qu'elles sont contraintes de faire leur propre application spatiale des critères du PADDUC et de l'opposer dans le cadre de l'instruction des actes d'urbanisme.

L'absence de cartographie génèrera ainsi des traitements hétérogènes de l'application des ESA, en fonction des moyens dont disposent les services instructeurs et de leur formation (usage des SIG, connaissances en matière agricole, motivation des actes...).

Elle est de plus, sans doute, génératrice d'insécurité juridique, mais aussi d'incertitude sur la valeur vénale des biens, ce qui peut affecter les mutations immobilières, qu'il s'agisse de transactions comme de règlement de succession.

Le parallèle peut être fait avec la situation rencontrée longtemps en matière d'application de la loi Littoral, concernant le principe de préservation des Espaces Remarquables ou Caractéristiques (ERC) du littoral, pour lequel aucune cartographie opposable n'existait.

C'est ce qui avait d'ailleurs motivé les services de l'État à établir dans tous les départements littoraux des documents d'application de la loi « Littoral ». Toutefois, n'étant pas opposables, ils étaient souvent sujet à controverses et remis cause. C'est la raison pour laquelle la Collectivité de Corse a souhaité être compétente à travers le PADDUC pour préciser les modalités d'application de la loi Littoral et localiser les ERC.

Pour éviter que l'absence de cartographie ne compromette avec le temps, l'atteinte de l'objectif de préservation 105 000 ha d'espaces stratégiques agricoles, le Conseil Exécutif souhaite rétablir une cartographie des ESA opposable.

1.1.2 Le rétablissement de l'opposabilité de la carte des ESA

L'objet de la modification consiste donc à relancer une enquête publique sur la carte des ESA de manière à pouvoir lui rendre sa valeur opposable.

Toutefois, compte tenu du temps écoulé depuis la première enquête publique et l'entrée en vigueur du PADDUC, des mises à jour de l'artificialisation des sols seront nécessaires, d'autant plus que des critiques fondées avaient déjà été émises concernant la prise en compte de certaines constructions et infrastructures.

La Collectivité a désormais à sa disposition des données qui pourront permettre une meilleure prise en compte de l'urbanisation : orthophotographie de la Corse de 2016 et relevé du bâti correspondant.

Par avance, il convient de préciser qu'il sera difficile de viser une actualité plus récente du bâti, compte tenu du temps de collecte et de restitution des données (en matière de recensement de la population par comparaison, la donnée disponible correspond à l'année N-3), et également, des délais de procédure de modification (environ 5 mois entre la proposition de modification par le Conseil Exécutif et l'approbation finale à l'issue de l'enquête publique).

Cependant, ce décalage entre la réalité de terrain à l'instant t et le document de planification alors opposable, inhérent à toute procédure de planification, est sans incidence sur le droit de sol puisque le principe de réalité prévaut et qu'il n'y a évidemment pas d'effet rétroactif du document de planification. En outre, l'échelle même du document lui autorise une certaine marge d'erreur.

Toutefois, afin de viser la meilleure prise en compte de la réalité et de l'actualité de l'urbanisation, la Collectivité souhaite mettre l'accent sur l'association des communes et intercommunalités, au-delà de ce que lui impose la procédure, afin qu'elles fassent part des évolutions dont elles ont connaissance et des permis délivrés (cf. paragraphe 2.2.2 relatif aux modalités d'association).

1.2 INTEGRATION DE LA PLANIFICATION REGIONALE DE L'INTERMODALITE

La loi du 5 décembre 2011 relative au PADDUC dispose que ce dernier :

« vaut schéma régional des infrastructures et des transports au sens de l'article L. 1213-1 du code des transports. À 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 » (article 3.II de la loi, codifié à l'article L. 4424-10 du code général des collectivités territoriales).

Aussi, le PADDUC approuvé le 2 octobre 2015 et entrée en vigueur le 24 novembre 2015 comprend un chapitre individualisé valant Schéma Régional des Infrastructures et des Transports (SRIT), établi en application de la loi du 5 décembre 2011 relative au PADDUC et du code des transports alors applicable. C'est l'annexe 4 du PADDUC.

Elle :

- *« constitue le volet relatif aux infrastructures et aux transports du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire prévu par les dispositions de l'article 34 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'État » (code des transports, article L. 1213-1 tel que rédigé avant 2015) ;*
- *« a pour objectif prioritaire de rendre plus efficace l'utilisation des réseaux et des équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transport ainsi que la coopération entre les opérateurs, en prévoyant la réalisation d'infrastructures nouvelles lorsqu'elles sont nécessaires » (code des transports, article L. 1213-3 tel que rédigé avant 2015)*



Annexe 4 – Schéma Régional des Infrastructures et des Services de Transport

Approuvé par l'Assemblée de Corse le 2 Octobre 2015



Cependant, depuis décembre 2011, le cadre législatif et réglementaire applicable au PADDUC a évolué.

Si certaines évolutions ont été prises en compte au fur et à mesure de l'élaboration du PADDUC, chaque fois que cela était possible, comme la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (loi « ALUR », janvier 2014) ou la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (octobre 2014), cela n'a pas pu être le cas pour les évolutions intervenues en fin de procédure d'élaboration ou exigeant des livrables supplémentaires, ou encore, évidemment, s'agissant des évolutions législatives et réglementaires postérieures à l'entrée en vigueur du PADDUC.

Or différentes évolutions ont été apportées au code des transports en 2014, 2015 et 2016, et en conséquence, au code général des collectivités territoriales, notamment concernant le contenu du PADDUC : désormais, le chapitre individualisé relatif aux infrastructures et aux transports doit être complété d'une planification régionale de l'intermodalité.

En effet, la loi 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a créé le Schéma Régional de l'Intermodalité (SRI) et s'agissant de la Corse, a prévu son intégration au PADDUC, en complément du SRIT, dans un même chapitre individualisé.

Le SRI :

- *« coordonne à l'échelle régionale, en l'absence d'une autorité organisatrice de transport unique et dans le respect de l'article L. 1221-1, les politiques conduites en matière de mobilité par les collectivités publiques mentionnées à ce même article, en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique » ;*
- *« assure la cohérence des services de transport public et de mobilité offerts aux usagers sur le territoire régional dans l'objectif d'une complémentarité des services et des réseaux, dans le respect des compétences de chacune des autorités organisatrices de transport du territoire » ;*
- *« définit les principes guidant l'articulation entre les différents modes de déplacement, notamment en ce qui concerne la mise en place de pôles d'échange » ;*
- *« prévoit les mesures de nature à assurer une information des usagers sur l'ensemble de l'offre de transports, à permettre la mise en place de tarifs donnant accès à plusieurs modes de transport et la distribution des billets correspondants » (article L. 1213-3-1 du code des transports après la loi MAPTAM et avant la loi NOTRe).*

Il est le complément logique et nécessaire du SRIT, consacré aux infrastructures et aux transports, qu'il complète d'un volet plus large consacré aux politiques de mobilité des collectivités, dans un objectif de plus grande cohérence et efficience des services de transport et de mobilité, et des actions les concernant (communication, tarification...).

Son intégration au PADDUC, élargit encore un peu plus le champ de compétences de dernier et en souligne le caractère intégrateur, dont la dimension dépasse la seule organisation spatiale du territoire pour s'intéresser à la coordination des services publics.

En août 2015, la loi NOTRe, à travers la création des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), a conféré aux autres régions de France métropolitaine la possibilité d'élaborer un document de planification opposable, similaire au PADDUC. Aussi, par parallélisme des formes, certaines de ses mesures ont fait légèrement évoluer le cadre législatif applicable au PADDUC.

La loi NOTRe a notamment habilité le gouvernement à légiférer par ordonnance, dans les douze mois suivant la promulgation de la loi, pour prendre les mesures de

coordination rendues nécessaires par l'absorption dans le SRADDET de certains schémas sectoriels, comme le SRIT et le SRI, ce qu'il a fait, 11 mois plus tard avec l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016.

Ce faisant, il a renommé le SRIT et le SRI, respectivement par « planification régionale des infrastructures et des transports » et « planification régionale de l'intermodalité » et très légèrement modifié la description de leur contenu, faisant également évoluer les textes qui encadrent le contenu des cousins du SRADDET, le SDRIF (Ile de France) et le PADDUC.

Désormais, l'article L. 4424-10-II du code général des collectivités territoriales dispose que le PADDUC :

« met en œuvre les objectifs de la planification régionale des infrastructures de transport au sens de l'article L. 1213-1 du code des transports et la coordination ainsi que les objectifs d'aménagement prévus par la planification régionale de l'intermodalité, au sens de l'article L. 1213-3¹ du même code. À ce titre, il satisfait pour tout ou partie aux conditions prévues par ces articles et par les dispositions réglementaires prises pour leur application. Les dispositions du plan relatives aux services collectifs de transport s'imposent aux plans départementaux des transports.

Considérant qu'il y a actuellement trois autorités organisatrices des transports en Corse (CdC, CAPA, CAB) et que d'autres sont susceptibles d'émerger, la modification projetée du PADDUC, qui sera soumise dans quelques mois à l'approbation de l'Assemblée de Corse, affectera aussi l'annexe 4 du PADDUC relative au SRIT. Celle-ci sera renommée et la complétée, afin de coordonner, à l'échelle régionale, les politiques conduites en matière de mobilité par les collectivités territoriales et leurs groupements, et en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique, en tenant compte notamment des besoins de déplacement quotidien entre le domicile et le lieu de travail.

La modification comprendra les modalités de coordination de l'action des collectivités et de leurs groupements concernés, relatives aux pôles d'échanges stratégiques entre modes de déplacement et relevant du service public, et les objectifs d'aménagements nécessaires à la mise en œuvre de connexions entre les différents réseaux de transport et modes de déplacement, en particulier les modes non polluants.

¹ Article L.1213-3 du code des transports :

« En l'absence d'une autorité organisatrice de transport unique, les politiques conduites en matière de mobilité par les collectivités territoriales et leurs groupements au titre de l'article L. 1221-1 sont coordonnées à l'échelle régionale en ce qui concerne l'offre de services, l'information des usagers, la tarification et la billettique, en tenant compte notamment des besoins de déplacement quotidien entre le domicile et le lieu de travail.

La planification régionale de l'intermodalité comprend les modalités de coordination de l'action des collectivités et de leurs groupements concernés, relatives aux pôles d'échanges stratégiques entrant dans le champ de l'article L. 3114-1 et relevant du service public et les objectifs d'aménagements nécessaires à la mise en œuvre de connexions entre les différents réseaux de transport et modes de déplacement, en particulier les modes non polluants. »

2 LES MODALITES DE LA PROCEDURE

2.1 UNE PROCEDURE SIMPLIFIEE EU EGARD A SON OBJET

2.1.1 La procédure de modification

La procédure de modification du PADDUC est cadrée par l'article L. 4424-14 du code général des collectivités territoriales :

« 1.-Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse peut être modifié, sur proposition du conseil exécutif, lorsque les changements envisagés n'ont pas pour effet de porter atteinte à son économie générale. L'article L. 104-3 du code de l'urbanisme est applicable².

Les modifications envisagées sont soumises pour avis aux personnes publiques, organismes et organisations dont l'association est prévue à l'article L. 4424-13 du présent code³. Leur avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois.

Après enquête publique, les modifications sont approuvées par l'Assemblée de Corse. »

Par rapport à une procédure d'élaboration classique, ou de révision, qui obéit aux mêmes règles que l'élaboration, cette procédure permet d'éviter :

- le débat d'orientations politiques à l'Assemblée de Corse, qui n'a pas lieu d'être puisqu'il n'est pas question de remettre en cause les orientations fondamentales du PADDUC ;
- la saisine pour avis de l'autorité de l'État compétente en matière d'environnement, du Conseil des Sites, et du Conseil Économique, Social, Culturel, et environnemental de Corse, puisque là aussi, il ne s'agit pas de toucher au fond du PADDUC et leurs avis émis en 2015, restent d'actualité.

La procédure de modification diffère également de l'élaboration et la révision concernant les modalités d'association des personnes publiques, organismes et organisations :

- dans le cas de l'élaboration et de la révision, l'association tout au long de la démarche permet de se dispenser d'une saisine, après l'arrêt du projet de PADDUC par le Conseil Exécutif, de l'ensemble des personnes publiques associées pour recueillir leur avis et le joindre au dossier d'enquête publique ;
- dans le cas de la modification, qui ne concerne que des modifications mineures, ne portant pas atteinte à l'économie générale du Plan, le Conseil Exécutif peut directement proposer la modification puis saisir formellement pour avis pendant trois mois les personnes publiques associées.

Toutefois, compte tenu du sujet éminemment sensible qu'est la cartographie des Espaces stratégiques agricoles et de la vitesse de l'évolution de l'urbanisation qui rend rapidement obsolètes les données en la matière, la Collectivité fait le choix d'associer

² Champ d'application de l'évaluation environnementale

³ Cf. paragraphe 2.2

les diverses personnes publiques, organismes et organisations en amont de la délibération du Conseil Exécutif, en plus de leur saisine obligatoire en aval, afin de limiter tout nouveau risque de contentieux et toute erreur manifeste d'appréciation liée à une urbanisation récente de l'espace.

En outre, le Conseil Économique Social, Environnemental et Culturel de Corse et la Chambre des Territoires seront également saisis avant soumission du projet de modification à l'Assemblée de Corse.

2.1.2 Un objet limité n'affectant pas l'économie générale du PADDUC

2.1.2.1 S'agissant de la cartographie des ESA

En circonscrivant l'annulation du PADDUC à la carte des ESA, le juge confirme par là même que la carte des ESA est divisible du PADDUC, et que son annulation ne porte donc pas atteinte à l'économie générale du PADDUC.

L'y réintégrer, de même, ne peut donc constituer une atteinte à l'économie générale du Plan. Cela ne constituera qu'une application spatiale d'orientations et principes déjà inscrits dans le Plan.

Dans l'hypothèse même où l'actualisation de l'artificialisation des sols amènerait à revoir l'objectif de préservation de 105 000 hectares d'ESA, il paraît assez peu vraisemblable qu'en l'espace de trois ans, il y ait eu une diminution significative des ESA remettant en cause cet objectif et portant ainsi atteinte à l'économie générale du PADDUC.

C'est pourquoi, la procédure de modification est adaptée à l'évolution projetée.

2.1.2.2 Concernant la planification régionale de l'intermodalité

Comme exposé ci-avant, le PADDUC comprend un schéma régional des infrastructures et des transports, individualisé dans une annexe spécifique (annexe 4).

Celui-ci poursuit d'ores et déjà l'objectif de favoriser l'intermodalité en visant la complémentarité entre les modes de transport, ainsi que la coopération entre les opérateurs.

La planification régionale de l'intermodalité n'aura donc pas pour effet de revoir les orientations et objectifs déjà inscrits dans le PADDUC en matière d'infrastructures et de transports.

Elle doit au contraire venir leur conférer une opérationnalité et faciliter leur mise en œuvre, en les déclinant et en allant au-delà des objectifs d'aménagement et de la définition des différentes lignes de transport, en prévoyant les modalités de coordination des différentes politiques de transport et mobilité portée par les collectivités, qu'il s'agisse de l'offre de service, de la tarification, de la billettique ou encore de la communication.

Aussi, elle ne saurait porter atteinte à l'économie générale du PADDUC. C'est pourquoi la procédure de modification est choisie.

2.2 L'ASSOCIATION DES PERSONNES PUBLIQUES, ORGANISMES ET ORGANISATIONS A L'EVOLUTION DU PLAN

2.2.1 Personnes publiques, organismes et organisations associée à la modification

Les personnes publiques, organismes et organisations dont l'association est prévue à l'article L.4424-13 sont :

- le représentant de l'État dans la collectivité territoriale de Corse ;
- les communes ou leurs groupements à fiscalité propre ;
- les établissements publics et syndicats mixtes compétents en matière d'élaboration de SCoT ;
- les chambres consulaires ;
- le centre régional de la propriété forestière.

En outre, en ce qui concerne spécifiquement la planification régionale de l'intermodalité, il est nécessaire d'associer les autorités organisatrices de transports actuelles, et potentielles à venir. S'agissant de communautés de communes et d'agglomération, elles correspondent aux personnes publiques déjà visées par le code général des collectivités territoriales et listées ci-dessus.

De plus, l'Assemblée de Corse peut également décider de consulter toute autre organisation sur le projet de plan.

2.2.2 Modalités d'association

Comme exposé ci-avant, la procédure de modification prévoit que les personnes publiques, organismes et organisations listées au paragraphe précédent, soient saisies pour avis après que le Conseil Exécutif a délibéré sur le projet de modification.

En outre, afin d'une part de prendre en compte au mieux la réalité de terrain dans le cadre de la mise à jour de la cartographie des ESA, et d'autre part, de viser la meilleure coordination possible des politiques de transport et de mobilité, tant du point de vue de l'offre de services, que de l'aménagement nécessaire, la Collectivité entend associer les personnes publiques, organismes et organisations visées ci-avant en amont de la délibération du Conseil Exécutif sur le projet de modification.

Une réunion sera organisée dans chacune des 19 intercommunalités, associant de l'ensemble des communes et des PETR concernés, le cas échéant, pour présentation et débat sur le projet de cartographie des ESA, suite à quoi, les communes et intercommunalités auront deux semaines pour faire remonter leurs contributions éventuelles.

Six réunions seront par ailleurs organisées sur l'ensemble du territoire avec les communautés de communes et d'agglomération, afin de leur présenter le diagnostic de la planification régionale de l'intermodalité, et de recueillir leurs propositions en vue de l'élaboration de ladite planification.

Une réunion sera organisée avec les chambres consulaires et le CRPF.

Enfin, une réunion sera organisée avec le Préfet.

En outre, avant soumission à l'Assemblée de Corse pour l'approbation de la modification, le projet de modification sera soumis pour avis au Conseil Économique, Culturel et Environnemental, ainsi qu'à la Chambre des Territoires.

2.3 CALENDRIER PREVISIONNEL DE LA PROCEDURE

