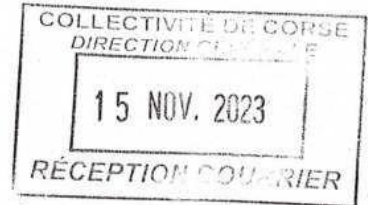


Chambre régionale  
des comptes

Corse



Le 10 novembre 2023

**Le président**

Dossier suivi par : Mme Maddy Azzopardi, greffière  
T 04 95 32 83 20  
corsegrefe@crtc.ccomptes.fr

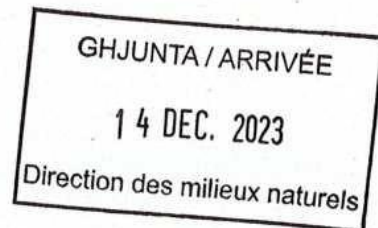
Réf. : contrôle n° 2023-000928/23/n° 296  
P.J. : 1 rapport

**Objet** : notification du rapport d'observations définitives et de sa réponse

**Monsieur Gilles Simeoni**  
Président du conseil exécutif  
Collectivité de Corse  
22, Cours Grandval  
BP 215

20187 Ajaccio cedex

*Lettre recommandée avec accusé de réception*



Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la collectivité de Corse (risques et enjeux environnementaux concernant le littoral de la Corse) concernant les exercices 2018 et suivants ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion et, au plus tard, dans un délai de deux mois suivant la présente communication par la chambre régionale des comptes, ce document sera rendu public, conformément aux dispositions de l'article L. 243-6 du code des juridictions financières.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet de Corse, préfet de la Corse-du-Sud ainsi qu'à la directrice régionale des finances publiques de Corse et du département de la Corse-du-Sud.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes ».

Il retient ensuite que « ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9 ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux rappels du droit et aux recommandations qui sont formulés dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Philippe Sire



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE**

## **COLLECTIVITE DE CORSE**

L'action pour la prévention des risques et la  
protection environnementale du littoral de la  
Corse

Exercices 2018 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 26 septembre 2023.

## TABLE DES MATIÈRES

<b>TABLE DES MATIÈRES .....</b>	<b>2</b>
<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>4</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>5</b>
<b>RAPPELS DU DROIT .....</b>	<b>6</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>1 LES ENJEUX DU LITTORAL DE LA CORSE.....</b>	<b>8</b>
1.1 Présentation du littoral.....	8
1.2 La protection environnementale du littoral .....	10
1.3 Les risques naturels littoraux.....	12
<b>2 LES COMPETENCES DE LA COLLECTIVITE DE CORSE EN   MATIERE DE PROTECTION DU LITTORAL.....</b>	<b>13</b>
2.1 Une compétence environnementale élargie.....	13
2.2 Des moyens financiers limités.....	15
2.3 Les stratégies nationales en faveur du littoral .....	18
2.3.1 La stratégie nationale intégrée de gestion du trait de côte .....	18
2.3.2 La stratégie nationale de gestion du risque inondation .....	19
2.3.3 La stratégie nationale pour les aires protégées.....	19
2.4 Des stratégies régionales qui restent à préciser .....	20
2.4.1 Le plan d'aménagement et développement durable de la Corse en cours d'évaluation .....	20
2.4.2 Une stratégie régionale de gestion de l'évolution du trait de côte qui reste à finaliser .....	22
2.4.3 Une stratégie régionale des espaces naturels protégés à élaborer .....	23
2.5 Une répartition de compétences et une organisation à rationaliser .....	24
2.5.1 Une gestion des espaces naturels sensibles qui reste partagée.....	24
2.5.2 Des modes de gestion divergents pour les réserves naturelles.....	26
2.5.3 Natura 2000 : le rôle de la collectivité de Corse et de l'OEC à clarifier .....	27
2.6 Une gestion des espaces naturels littoraux à consolider.....	28
<b>3 LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROTECTION DU LITTORAL .....</b>	<b>30</b>
3.1 Des documents de planification à renouveler.....	30
3.2 Des instances de concertation à réunir régulièrement.....	31
3.3 L'évaluation et le suivi de la gestion à renforcer .....	33
3.3.1 Des actions à mieux valoriser.....	33

3.3.2 Des outils de suivi et de pilotage à fiabiliser.....	34
3.3.3 Une affectation de la taxe d'aménagement à justifier.....	35
3.4 Des progrès certains en matière de protection de l'environnement .....	36
3.4.1 L'étang de Biguglia, l'exemple d'une protection renforcée en milieu urbain .....	36
3.4.2 Les efforts en matière d'ouverture au public et de gestion de la fréquentation.....	37
<b>4 LA POLITIQUE D'ACQUISITION FONCIERE AU TITRE DES ESPACES NATURELS SENSIBLES .....</b>	<b>38</b>
4.1 Une acquisition unique réalisée en 2018 dans un contexte d'incertitudes .....	39
4.1.1 La procédure de préemption mise en œuvre .....	39
4.1.2 Les caractéristiques de la parcelle de terrain.....	40
4.1.3 L'acceptation du prix fixé par le propriétaire.....	41
4.1.4 Les conditions juridiques et financières entourant l'acquisition.....	42
4.2 Un aménagement environnemental contraint jusqu'en 2026.....	45
4.2.1 L'existence d'un commerce de restauration en activité.....	45
4.2.2 Des mesures de gestion de la parcelle inexistante.....	47
4.2.3 La présence de constructions illégales .....	48
4.2.4 Le refus de recouvrement des loyers dus par le locataire .....	50
4.2.5 Le défaut de paiement des charges de copropriété.....	51
4.3 La difficile transformation de la parcelle à compter de 2027.....	53
4.3.1 Une indemnisation obligatoire du locataire si le bail n'est pas renouvelé .....	53
4.3.2 Une destination définitive des constructions restant à définir.....	54
4.3.3 Des difficultés prévisibles d'accessibilité pour le public .....	54
<b>ANNEXES.....</b>	<b>58</b>
Annexe n° 1. La répartition des différents types de littoraux en Corse .....	59
Annexe n° 2. Les différents niveaux de protection des espaces naturels.....	60
Annexe n° 3. Les espaces naturels protégés en Corse.....	62
Annexe n° 4. Précisions sur les aléas et risques naturels littoraux.....	63
Annexe n° 5. L'évolution du trait de côte en Corse .....	64
Annexe n° 6. La population communale exposée à un risque de submersion marine.....	65
Annexe n° 7. La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte .....	66
Annexe n° 8. Le PADDUC et la protection du trait de côte .....	68
Annexe n° 9. Image satellite de la parcelle dont est propriétaire la collectivité de Corse sur l'île de Cavallo.....	70

Réponse de M. Gilles Simeoni, ordonnateur

## SYNTHÈSE

La Corse compte plus de 1 000 km de littoral. Sa façade maritime accueille l'essentiel du peuplement et des activités humaines de l'île. Elle constitue également un patrimoine naturel remarquable ayant bénéficié très tôt d'une protection renforcée. La pression anthropique et les risques naturels d'érosion ou de submersion, aggravés par le réchauffement climatique, fragilisent aujourd'hui son intégrité. Dans ce contexte, la collectivité de Corse a vu ses compétences environnementales s'accroître depuis 2018, lui permettant de mettre en œuvre une politique de gestion des risques et des espaces protégés littoraux. Son action est toutefois intervenue dans une période marquée par la fusion des deux départements et la mise en place de la collectivité unique. Elle intervient également dans un cadre stratégique national renouvelé et plus exigeant.

Pour autant, les documents stratégiques régionaux accusent un retard certain. La collectivité n'a pas arrêté ses orientations pour la gestion du trait de côte, ni défini sa politique concernant les espaces naturels sensibles, notamment en matière d'acquisition foncière.

Par ailleurs, l'évolution de son champ d'action ne l'a pas conduite à réinterroger son organisation avec l'office de l'environnement de la Corse, établissement public industriel et commercial placé sous sa tutelle. La collectivité continue de gérer en propre la majeure partie des acquisitions foncières réalisées sur le littoral. Elle a également conservé la gestion de la réserve naturelle de Biguglia, en contradiction des choix opérés pour les six autres réserves de l'île. Les modalités de répartition et d'exercice des compétences doivent donc être clarifiées et rationalisées. La collectivité doit également renforcer et mieux formaliser son contrôle sur son office, afin de disposer d'une vision consolidée de sa politique en matière de gestion des risques naturels et de protection des espaces naturels.

En qualité de gestionnaire d'espaces protégés, ses performances sont perfectibles. A l'avenir, elle doit être plus attentive à la tenue régulière des instances de gestion et veiller à la production des documents de suivi et d'informations réglementaires s'y rattachant. Enfin, la collectivité de Corse doit se doter d'outils de pilotage opérationnels et fiabiliser son suivi financier dans un contexte de ressources dédiées limitées.

Dans le cadre de sa mission de protection du littoral, la collectivité de Corse, depuis 2018, n'a procédé qu'à une seule acquisition foncière pour un montant de 2 M€. Elle concerne une parcelle sur l'île de Cavallo en Corse-du-Sud qui revêt, pour son exécutif, une dimension symbolique et politique forte. La décision de préemption a été prise alors que la collectivité de Corse ne disposait pas de l'ensemble des informations matérielles et juridiques tenant à la nature, la consistance, l'état et la légalité des constructions. En sus de la parcelle, celle-ci se trouve propriétaire de constructions en partie illégales et bailleur d'un établissement commercial. Sur le plan financier, elle va devoir faire face à des surcoûts qu'elle n'avait pas anticipés. Ainsi, la remise en cause du bail avant son terme, prévu le 31 décembre 2026, ou sa non-reconduction se fera au prix du paiement d'une indemnité d'éviction. En outre, la collectivité ne s'est pas acquittée des charges de copropriété dont elle est redevable auprès de l'association des copropriétaires de l'île de Cavallo et s'est refusée, jusqu'à présent, à percevoir le loyer annuel que lui doit son locataire.

Cinq ans après son acquisition, la parcelle n'a fait l'objet d'aucun aménagement en lien avec sa destination d'espace naturel sensible, pourtant fondement de la décision de préempter.

## RECOMMANDATIONS

	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Refus de mise en œuvre	Devenue sans objet	Page
<b>Recommandation n° 1 :</b> Finaliser une stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte, comme le préconise l'article L. 321-14 du code de l'environnement.			X			23
<b>Recommandation n° 2 :</b> Finaliser le schéma régional de gestion des espaces naturels sensibles afin de préciser l'étendue de la compétence de la collectivité de Corse dans ce domaine, sa stratégie et ses moyens financiers d'acquisition foncière et les objectifs poursuivis en matière d'aménagement des espaces protégés.			X			24
<b>Recommandation n° 3 :</b> Clarifier les rôles respectifs de la collectivité de Corse et de l'office de l'environnement de la Corse concernant la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relatives aux sites Natura 2000 terrestres.			X			27
<b>Recommandation n° 4 :</b> Renforcer le contrôle des missions déléguées à l'office de l'environnement de la Corse en matière de gestion des espaces naturels protégés avec un contrat d'objectifs et de moyens fixant des objectifs précis et doté d'indicateurs de suivi opérationnel.			X			29
<b>Recommandation n° 5 :</b> Fiabiliser l'outil de relevé d'activité du service en charge des espaces naturels sensibles, afin de disposer de tableaux de bord et d'indicateurs de suivi.			X			35

## RAPPELS DU DROIT

	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Refus de mise en œuvre	Devenu sans objet	Page
<b>Rappel du droit n° 1 :</b> Pour les réserves des bouches de Bonifacio et des îles Cerbicale et de Scandola, établir des conventions avec les gestionnaires, conformément à l'article L. 332-8 du code de l'environnement.			X			26
<b>Rappel du droit n° 2 :</b> Soumettre le rapport annuel d'activité et de gestion de l'office de l'environnement de la Corse à l'approbation de l'Assemblée de Corse sur la base du rapport de sa commission de contrôle, conformément aux dispositions de l'article 18 quater des statuts de l'office.			X			29
<b>Rappel du droit n° 3 :</b> Disposer, pour chaque réserve naturelle, d'un plan de gestion actualisé et approuvé par l'Assemblée de Corse, conformément aux dispositions de l'article R. 332-60 du code de l'environnement.			X			31
<b>Rappel du droit n° 4 :</b> Fiabiliser le bilan des recettes et des dépenses de la part départementale de la taxe d'aménagement devant être annexé aux documents budgétaires, conformément aux dispositions de l'article R. 113-8 du code de l'urbanisme.			X			35
<b>Rappel du droit n° 5 :</b> Procéder à l'encaissement des loyers annuels dus par le locataire et au paiement des charges de copropriété conformément aux dispositions des articles 9 et 11 du contrat de bail.			X			53



## INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme de travail pour l'année 2023 le contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de Corse pour les exercices 2018 et suivants. Il porte sur la thématique des enjeux environnementaux du littoral en termes de gestion des risques naturels et de préservation de l'environnement.

Il s'inscrit dans le cadre d'une enquête interrégionale des juridictions financières portant sur la prise en compte des risques et enjeux environnementaux dans l'aménagement du littoral méditerranéen. Elle associe les chambres régionales des comptes Corse, Occitanie et Provence-Alpes-Côte-d'Azur.

Le contrôle a été notifié par lettre du 8 mars 2023 du président de la chambre au président du conseil exécutif de Corse, M. Gilles Simeoni, ordonnateur en fonction durant l'ensemble de la période sous revue.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 16 juin 2023 avec M. Simeoni.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé le 20 juillet 2023 au président du conseil exécutif de Corse qui en a accusé réception le 25 juillet 2023. Des extraits ont également été transmis aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Le président du conseil exécutif de Corse a demandé, par courrier électronique réceptionné à la chambre le 3 août 2023, un délai supplémentaire de deux semaines, en sus du délai d'un mois prévu par le code des juridictions financières. Le Président de la chambre a fixé le délai de réponse au 6 septembre 2023.

Après avoir analysé les réponses reçues, la chambre a arrêté, le 26 septembre 2023, ses observations définitives. Elles ont été adressées le 28 septembre 2023 à M. Gilles Simeoni, ordonnateur qui en a accusé réception le 6 octobre 2023. La réponse de M. Gilles Simeoni est parvenue à la chambre le 6 novembre 2023 et est jointe au présent rapport.

# 1 LES ENJEUX DU LITTORAL DE LA CORSE

## 1.1 Présentation du littoral

La Corse possède un littoral de plus de 1 000 km, qui constitue un patrimoine écologique et paysager remarquable.

La plaine orientale, située à l'Est de l'île, est une côte basse sableuse relativement rectiligne et homogène. Elle s'étend sur une centaine de kilomètres de Bastia à Solenzara. Le Nord et l'Ouest de l'île sont en revanche composés de côtes rocheuses granitiques entrecoupées de plages ou d'anses sableuses<sup>1</sup>.

### Définition du littoral

Au sens physique du terme, le littoral est la bande comprise entre le niveau des plus basses mers et celui des plus hautes mers. En géographie humaine, c'est la bande de l'influence réciproque des activités maritimes et terrestres.

En revanche, il n'existe pas de définition juridique du littoral. L'article L. 321-1 du code de l'environnement le désigne comme une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur. L'article L. 321-1 du même code définit les communes littorales comme celles riveraines des mers et des océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux.

Le littoral de la Corse demeure relativement protégé puisque seulement 9 % du territoire accueille des infrastructures et des aménagements contre 30 % en moyenne au plan national<sup>2</sup>.

Pour autant, il reste soumis à une forte anthropisation. Avec 350 00 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2022<sup>3</sup>, la Corse connaît une croissance démographique importante et continue<sup>4</sup>. Sa population est à 80 % concentrée sur les communes du littoral, lesquelles offrent des espaces disponibles sur une île au relief très marqué et connaissent, en retour, la plus forte progression en termes d'artificialisation des terres. L'espace situé à moins d'un kilomètre du rivage concentre 32 % de la tache urbaine régionale alors qu'il ne représente que 10 % de la superficie de l'île.

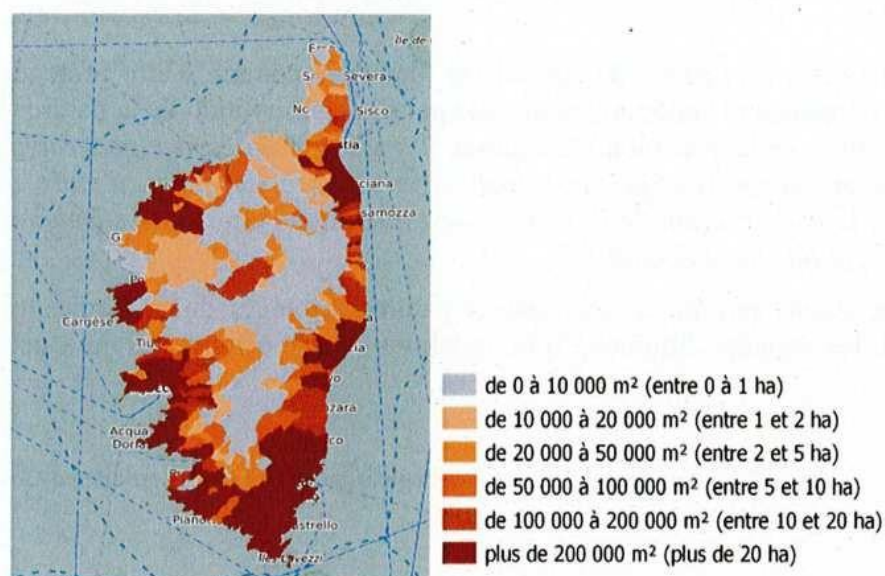
<sup>1</sup> Cf. annexe n° 1.

<sup>2</sup> Source : CEREMA (centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement).

<sup>3</sup> Source : INSEE.

<sup>4</sup> Elle est en moyenne de 1 % par an selon l'INSEE, soit la croissance la plus dynamique des régions métropolitaines (+ 0,3 % par an en moyenne nationale).

Carte n° 1 : Consommation d'espace entre 2009 et 2021



Source : CEREMA (portail de l'artificialisation).

La bande côtière regroupe l'essentiel de l'activité économique. Cet espace accueille la majorité des équipements touristiques (campings, hôtels, villages de vacances), secteur qui représente près de 40 % du produit intérieur brut (PIB) régional<sup>5</sup>. Les activités du secteur primaire sont également présentes à travers l'exploitation des ressources marines (pêche, aquaculture) et la présence d'exploitations agricoles en bordure de littoral, notamment dans la plaine orientale. Enfin, les ouvrages portuaires sont un maillon essentiel du lien entre la Corse et le continent. Le transport maritime assure en effet la moitié du trafic de passagers et la quasi-totalité de celui de fret.

Cette concentration des activités humaines multiplie également les pressions physiques, chimiques<sup>6</sup> et biologiques exercées sur ce milieu fragilisé par l'artificialisation des terres. L'attractivité de la zone littorale et la densité d'occupation croissante qui en découle emportent une série de risques environnementaux<sup>7</sup> qui a justifié très tôt la mise en place d'un cadre de protection renforcée.

<sup>5</sup> Source : INSEE.

<sup>6</sup> Plusieurs sites SEVESO (sites qui produisent ou stockent des substances dangereuses pour les populations ou l'environnement) sont situés sur le littoral insulaire.

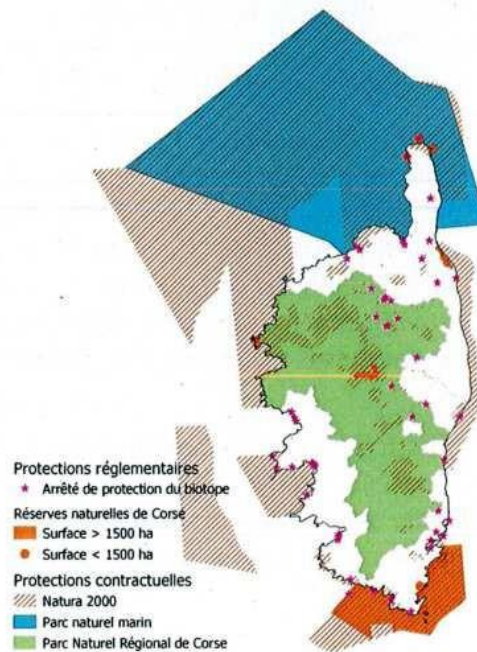
<sup>7</sup> Atteintes aux milieux naturels, aux paysages et à la biodiversité, destruction des protections dunaires, pollutions diverses.

## 1.2 La protection environnementale du littoral

En Corse, une partie du littoral est identifiée comme « aire protégée ». D'après la définition donnée par l'union internationale pour la conservation de la nature (UICN), reprise par le ministère de la transition écologique, il s'agit « d'un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés. »

Les statuts juridiques des espaces naturels protégés de la Corse, lesquels incluent également les espaces littoraux, sont nombreux mais offrent des niveaux de protection variables<sup>8</sup>.

Carte n° 2 : Espaces de protection réglementaire et contractuelle en Corse



Source : INSEE.

<sup>8</sup> Cf. annexe n° 2.

Des outils de protection réglementaire, qui recouvrent à la fois les réserves naturelles de Corse, les réserves biologiques, les arrêtés de protection du biotope, encadrent strictement les activités humaines. Ils offrent aux territoires concernés une protection forte<sup>9</sup> au sens de l'article 2 du décret n° 2022-527 du 12 avril 2022 pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement. Ces espaces protègent 1 % du territoire terrestre insulaire<sup>10</sup>. En 2023, la Corse compte sept réserves naturelles dont six concernent le littoral<sup>11</sup> ou l'espace maritime<sup>12</sup>.

Une protection contractuelle est également assurée au moyen de conventions conclues avec le parc naturel régional de Corse (PNRC), le parc naturel marin du Cap Corse et des Agriates ou les propriétaires de sites « Natura 2000 ».

Enfin, la sauvegarde du littoral peut s'opérer *via* la maîtrise du foncier grâce à l'action du conservatoire du littoral, à celle du conservatoire d'espaces naturels de Corse ou bien par le biais de la politique d'acquisition de la collectivité de Corse dans le cadre de sa compétence spécifique en matière de gestion des espaces naturels sensibles.

Des engagements internationaux viennent plus ponctuellement renforcer ce dispositif : sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO<sup>13</sup>, réserve de biosphère<sup>14</sup>, zones humides de Ramsar, protocole de Barcelone<sup>15</sup>.

En marge de ces dispositifs, un inventaire du patrimoine naturel décrit et localise les zones du territoire national particulièrement intéressantes sur les plans écologique, faunistique et/ou floristique (ZNIEFF)<sup>16</sup>. La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement et la mise en valeur du littoral, en identifiant des espaces remarquables<sup>17</sup>, offre également une protection à certains territoires.

---

<sup>9</sup> Est reconnue comme zone de protection forte une zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées.

<sup>10</sup> Cf. annexe n° 3.

<sup>11</sup> Réserves de Scandola, des îles Cerbiciale, de l'étang de Biguglia, de Tre Padule de Suartone, des îles du Cap Corse. Seule la réserve du massif du Monte Rotondo n'a pas de façade littorale.

<sup>12</sup> Réserve des bouches de Bonifacio.

<sup>13</sup> Golfe de Porto.

<sup>14</sup> Falasorma-Dui Sevi.

<sup>15</sup> Pelagos, bouches de Bonifacio.

<sup>16</sup> Article L. 411-1 A du code de l'environnement.

<sup>17</sup> Article L. 121-3 du code de l'urbanisme.

### 1.3 Les risques naturels littoraux

Le littoral de la Corse subit trois phénomènes naturels qui affectent son intégrité et sa préservation<sup>18</sup>.

L'érosion a comme conséquence visible la modification du trait de côte. Il s'agit d'un aléa qui prend la forme d'un recul de la bande littorale<sup>19</sup>. La Corse est principalement exposée à ce phénomène le long de la plaine orientale allant de Bastia à Solenzara<sup>20</sup>. Face à l'érosion, cette côte sableuse est la plus vulnérable de l'île notamment sur certaines de ses portions. Pour autant, une érosion est également à l'œuvre sur le littoral rocheux de la Corse. Elle concerne toutefois des territoires plus réduits, notamment les plages situées sur la côte Ouest.

Dans l'ensemble, la Corse demeure la région littorale française la plus stable en termes d'érosion côtière avec seulement 7,2 % de son littoral qui est concerné par ce phénomène<sup>21</sup>.

En revanche, le littoral est davantage soumis au risque de submersion marine. Dans une moindre mesure, il peut également subir des inondations par débordement de cours d'eau estuarien. Le risque de submersion marine, s'il concerne également la plaine orientale, est toutefois principalement identifié autour des communes d'Ajaccio et de Bastia<sup>22</sup>. Près de 5 % de la population des communes littorales de Haute-Corse sont exposés à un risque de submersion marine contre 3,7 % en Corse-du-Sud<sup>23</sup>.

Ces phénomènes naturels ont, entre eux, des effets amplificateurs. Ainsi, le recul du trait de côte accroît le risque de submersion marine, cette dernière augmentant l'érosion du littoral. A l'occasion de tempêtes, l'avancée de la mer et la force amplifiée de la houle perturbent l'écoulement des cours d'eau majorant, par contrecoup, le risque d'inondation côtière.

Ces différents facteurs d'agression du littoral vont s'amplifier d'ici la fin du 21<sup>ème</sup> siècle sous l'effet du changement climatique. Ainsi, le niveau moyen des mers devrait progressivement s'élever<sup>24</sup> et les événements climatiques violents devenir plus fréquents et plus intenses.

Dans ce contexte, l'action publique locale, dont la collectivité de Corse est le chef de file, s'avère décisive pour mener à bien des politiques de prévention des risques naturels et de protection des espaces naturels littoraux.

<sup>18</sup> Cf. annexe n° 4.

<sup>19</sup> Ce phénomène est également appelé régression du littoral. Inversement, une avancée des terres sur la mer est dénommée accréation du littoral.

<sup>20</sup> Cf. annexe n° 5.

<sup>21</sup> Source : CEREMA - rapport relatif à l'analyse des effets du changement climatique en Corse – Approche globale et indicateurs pertinents (Rapport final d'étude – Mars 2021).

<sup>22</sup> Cf. annexe n° 6.

<sup>23</sup> Source : CEREMA - rapport relatif à l'analyse des effets du changement climatique en Corse – Approche globale et indicateurs pertinents (Rapport final d'étude – Mars 2021).

<sup>24</sup> Selon la synthèse du sixième rapport d'évaluation du groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) publiée le 20 mars 2023, l'élévation moyenne probable du niveau de la mer à l'échelle mondiale d'ici 2100, par rapport à la période 1995-2014, se situe entre 0,28 et 0,55 m dans le scénario de très faibles émissions de gaz à effet de serre (GES) et entre 0,63 et 1,01 m dans le scénario d'émissions de GES très élevées.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*La Corse compte plus de 1 000 km de littoral. La bande côtière regroupe l'essentiel du peuplement et des activités économiques fortement liées aux ressources de la mer et au tourisme balnéaire. Elle constitue également un patrimoine naturel et une réserve de biodiversité remarquable ayant très tôt bénéficié d'une protection renforcée contre les pressions anthropiques croissantes. La réserve naturelle de l'étang de Biguglia, enchâssée dans l'agglomération bastiaise, est à ce titre emblématique.*

*L'espace littoral demeure fragile. A l'érosion naturelle du trait de côte, plus marqué sur la partie orientale de l'île, s'ajoutent les risques d'inondations et de submersions marines que le réchauffement climatique va rendre plus fréquents et plus intenses. Ces menaces justifient aujourd'hui une action publique locale portée en premier lieu par la collectivité de Corse.*

---

## **2 LES COMPÉTENCES DE LA COLLECTIVITE DE CORSE EN MATIERE DE PROTECTION DU LITTORAL**

### **2.1 Une compétence environnementale élargie**

La collectivité de Corse dispose de compétences environnementales élargies lui permettant de mettre en œuvre une politique de gestion des risques naturels et de protection des espaces naturels littoraux.

L'article L. 4424-35 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que « Dans le cadre de la politique nationale de l'environnement, la collectivité de Corse définit les actions qu'elle entend conduire pour la protection de l'environnement dans l'île et détermine ses priorités en matière de développement local ». La compétence environnementale intègre la protection des espaces naturels, la gestion de la ressource en eau, le plan de gestion des déchets et les programmes de prospection, d'exploitation et de valorisation des ressources énergétiques locales.

Depuis la loi sur la Corse du 22 janvier 2002, sur le fondement de l'article L. 332-2-3 du code de l'environnement, la collectivité de Corse est compétente pour la création des réserves naturelles sur l'île dont elle peut attribuer la gestion à un organisme de son choix<sup>25</sup>. Il existe sept réserves naturelles sur l'île, dont cinq ont été créées avant 2002<sup>26</sup>. La création des réserves de Monte Rotondo et des îles du Cap Corse est intervenue en 2017<sup>27</sup>.

Depuis 2018<sup>28</sup>, la collectivité de Corse est également compétente, en lieu et place des départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud, pour élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles prévue par l'article L. 113-8 du code de l'urbanisme.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse souligne que la mise en œuvre de ces nouvelles compétences s'inscrit dans « un contexte de fusion d'une complexité sans équivalent » ouvrant « une période de transformation de l'organisation, d'harmonisation des pratiques, de restructuration des politiques publiques afin d'assurer la continuité et la qualité du service public (...) ».

Pour la conduite de sa politique de protection, la collectivité dispose d'un instrument financier affecté, la part régionale de la taxe d'aménagement<sup>29</sup>, et d'outils juridiques renforcés : la création de zones de préemption et l'instauration d'espaces boisés classés<sup>30</sup>.

Au titre des espaces naturels sensibles, la collectivité de Corse est propriétaire de 23 sites d'une surface totale de 5 662 hectares. Ces acquisitions s'ajoutent à celles réalisées par le conservatoire du littoral et des rivages lacustres de Corse<sup>31</sup>, propriétaire de plus de 20 000 ha terrestres<sup>32</sup>.

---

<sup>25</sup> Article R. 332-59 du code de l'environnement.

<sup>26</sup> Réserve de Scandola (1975), réserves des bouches de Bonifacio et des îles Cerbicale (1999), réserve de l'étang de Biguglia (1994), réserve de Tre Padule de Suartone (2000).

<sup>27</sup> Par décrets du 28 mars 2017 et du 22 septembre 2017.

<sup>28</sup> Article L. 4424-1-A issu de l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 : « La collectivité de Corse exerce de plein droit les compétences que les lois, dans leurs dispositions non contraires au présent titre, attribuent aux départements et aux régions ».

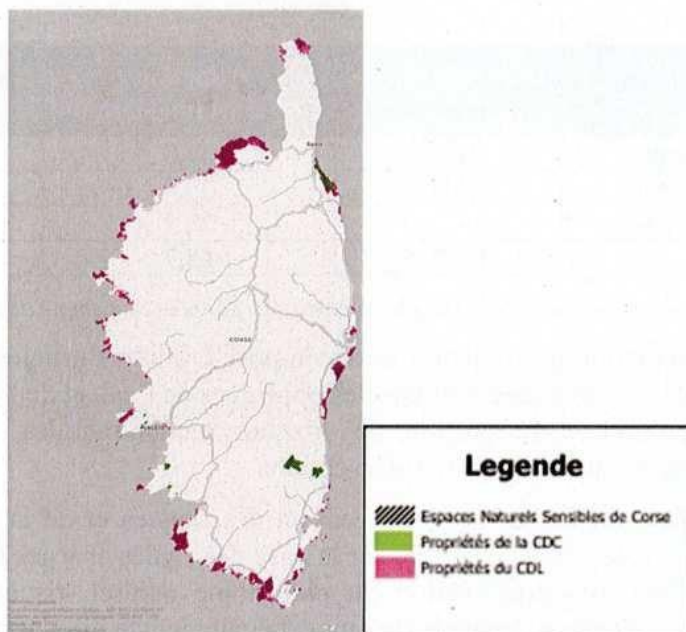
<sup>29</sup> Article L. 113-10 du code de l'urbanisme : « Pour mettre en œuvre la politique prévue à l'article L. 113-8, le département (la collectivité de Corse) peut instituer une part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles, dans les conditions définies à l'article L. 331-3 ».

<sup>30</sup> Articles L. 113-11 et suivants du code de l'urbanisme.

<sup>31</sup> Article L. 322-1 du code de l'environnement : « Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public de l'Etat à caractère administratif qui a pour mission de mener, après avis des conseils municipaux et en partenariat avec les collectivités territoriales intéressées, une politique foncière ayant pour objets la sauvegarde du littoral, le respect des équilibres écologiques et la préservation des sites naturels ainsi que celle des biens culturels qui s'y rapportent ».

<sup>32</sup> Auxquels s'ajoutent 448 ha de domaine public maritime.



**Carte n° 3 : Répartition des espaces naturels sensibles de la Corse**

Source : collectivité de Corse.

Enfin, la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 a transféré à la collectivité de Corse, au 1<sup>er</sup> janvier 2023, en qualité de cheffe de file en matière de biodiversité, la compétence pour désigner les comités de pilotage et approuver le document d'objectifs des sites Natura 2000 terrestres<sup>33</sup>. La collectivité prend ainsi le relais de l'Etat, qui reste compétent pour les sites maritimes. A ce jour, la Corse compte 92 sites Natura 2000, dont 71 sites terrestres, 17 sites majoritairement marins et quatre sites exclusivement marins.

## 2.2 Des moyens financiers limités

En 2022, selon la présentation budgétaire par fonction, les dépenses en faveur de l'environnement de la collectivité de Corse se sont élevées à 68,7 M€, soit 4,6 % des dépenses réelles et mixtes du budget exécuté. Près d'un tiers d'entre elles concernait le financement de l'office de l'environnement de la Corse (OEC) au moyen du versement d'une dotation de fonctionnement et d'équipement (23,8 M€).

<sup>33</sup> Cf. annexe n° 2.

**Tableau n° 1 : Dépenses de la collectivité de Corse pour la fonction « environnement » en 2022  
(en M€)**

	Dépenses réelles et mixtes totales	Fonction « environnement »	Part des dépenses « environnement »
Investissement	386,0	32,8	8,5 %
Fonctionnement	1 111,6	35,9	3,2 %
Dont dotation OEC		22,3	
<b>Total</b>	<b>1 497,6</b>	<b>68,7</b>	<b>4,6 %</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des données du compte administratif 2022.

Cette présentation par fonction se décompose en divers articles, en fonctionnement et en investissement : les services communs, les politiques de l'eau et de l'énergie, la préservation du patrimoine naturel et la gestion des risques technologiques, les infrastructures de transport-environnement et les autres interventions.

Les dépenses en faveur de la prévention des risques et de la protection des espaces naturels ont été évaluées par la chambre sur la base des seules charges ventilées sur les articles fonctionnels 9376/9076 « préservation du patrimoine naturel, risques technologiques » et 9378/9078 « autres actions », lesquels regroupent également la lutte vectorielle et la gestion des espaces et sites de pleine nature. Les articles fonctionnels relatifs à la « lutte contre les inondations » (93735/90735) ne comportent aucune dépense ni recette sur la période.

La chambre relève que la majorité des dépenses en faveur de l'environnement ne sont pas ventilées entre les politiques mais comptabilisées en « services communs ».

Par ailleurs, la fiabilité des données des articles fonctionnels précités<sup>34</sup> n'est pas garantie compte tenu des fortes variations annuelles constatées, notamment en matière de dépenses de personnel. Ces dernières s'établissent à 4,1 M€ en 2018 contre seulement 2,7 M€ en 2022, sans que les effectifs n'aient évolué de manière significative. Le budget primitif 2023 ne prévoit aucune dépense de personnel pour les deux articles fonctionnels concernés. Enfin, les dépenses d'investissement en 2018 ne comportent pas la seule acquisition réalisée par voie de préemption d'un terrain sur l'île de Cavallo pour un montant de 2 M€ au titre de la compétence concernant les espaces naturels sensibles (voir chapitre 4).

Sous réserve de ces insuffisances méthodologiques, les dépenses de fonctionnement sont évaluées en moyenne à 6,3 M€ par an entre 2018 et 2022 ; elles sont en recul de près de 35 % sur la période.

Plus de 50 % d'entre elles étaient des charges de personnel. En 2022, 17 % des dépenses concernaient le versement de participations ou d'aides en fonctionnement (0,9 M€) à d'autres opérateurs, notamment la commune de Belgodère et les syndicats mixtes ELISA, « Conca d'Oro, ainsi que celui des « îles sanguinaires et de la pointe de la Parata », dont la collectivité de Corse est membre, et qui sont en charge de l'entretien de parcelles de terrain pour le compte du conservatoire du littoral et labellisés « Grands Sites ».

<sup>34</sup> 9376/9076 et 9378/9078.

**Tableau n° 2 : Recettes et dépenses de fonctionnement et d'investissement des articles fonctionnels 9376/9076 « préservation du patrimoine naturel, risques technologiques » et 9378/9078 « autres actions » entre 2018 et 2022 (en €)**

	2018	2019	2020	2021	2022	Total
<b>Fonctionnement</b>						
9376 - Préservation patrimoine naturel, risques technologiques	5 716 583	5 266 015	4 780 416	4 236 141	3 949 131	23 948 286
9378 - Autres actions	2 186 217	1 089 640	1 343 094	1 621 949	1 227 075	7 467 975
<b>Sous total</b>	<b>7 902 800</b>	<b>6 355 655</b>	<b>6 123 510</b>	<b>5 858 090</b>	<b>5 176 206</b>	<b>31 416 261</b>
Dont dépenses de personnel (C/641)	4 054 153	3 560 278	3 272 906	2 944 879	2 659 135	16 491 351
<b>Investissement</b>						
9076 - Préservation patrimoine naturel, risques technologiques	374 853	427 271	255 453	304 852	419 509	1 781 938
9078 - Autres actions	2 287 641	1 172 230	845 020	1 690 061	1 212 649	7 207 601
<b>Sous total</b>	<b>2 662 494</b>	<b>1 599 501</b>	<b>1 100 473</b>	<b>1 994 913</b>	<b>1 632 158</b>	<b>8 989 539</b>
<b>Total</b>	<b>10 565 294</b>	<b>7 955 156</b>	<b>7 223 983</b>	<b>7 853 003</b>	<b>6 808 364</b>	<b>40 405 800</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Les dépenses d'investissement cumulées se sont élevées à 9 M€, soit une moyenne annuelle de 1,8 M€. En 2022, les subventions aux partenaires extérieurs ont été de 522 000 €.

En 2022, le total des dépenses, de 6,8 M€, représentait 0,5% des dépenses réelles de la collectivité de Corse.

Les ressources proviennent à près de 95 % de la part départementale de la taxe d'aménagement prévue par l'article L. 331-3 du code de l'urbanisme<sup>35</sup>, pour un taux de 2,1 %<sup>36</sup> affecté au financement aux espaces naturels sensibles<sup>37</sup>. Son produit a progressé de 37 % en cinq ans. Les autres recettes sont modestes. Elle se compose du produit de la taxe sur le transport maritime de passagers à destination des espaces naturels protégés dite « taxe Barnier »<sup>38</sup>, des conventions d'occupations temporaires d'usage agricole, des conventions de lutte vectorielle, des locations de gîtes et des financements ponctuels sur certains programmes nationaux ou européens (Feder).

<sup>35</sup> La part départementale de la taxe d'aménagement prévue aux articles 1635 quater A et suivants du code général des impôts est instituée en vue de financer : 1° La politique de protection des espaces naturels sensibles (...).

<sup>36</sup> Article L. 331-17 du code de l'urbanisme.

<sup>37</sup> Une part additionnelle de la taxe d'aménagement (0,4 %) est également perçue et reversée aux conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE). Conformément aux dispositions de l'article L. 331-17 du code de l'urbanisme, la collectivité a délibéré chaque année sur une clef de répartition entre le financement de la politique de protection des espaces naturels sensibles (2,1 %) et les CAUE (0,4 %) pour un taux plafond global de 2,5 %.

<sup>38</sup> Elle concerne essentiellement l'activité de transport de passagers dans le secteur des Agriates.

**Tableau n° 3 : Recettes (fonctionnement et investissement) des articles fonctionnels 9376/9076 « préservation du patrimoine naturel, risques technologiques » et 9378/9078 « autres actions » entre 2018 et 2022 (en €)**

Recettes	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Taxe d'aménagement	5 059 279	4 762 961	4 119 746	5 422 011	6 816 327	26 180 324
Autres participations	163 728	20 752	79 742	6 109	179 775	450 106
Taxe Barnier	55 091	58 956	44 081		105 708	263 836
COTUA	63 031	84 258	19 931	51 462	144 311	362 993
Autres prestations					13 170	13 170
Location de gîtes	22 973	28 713	1 651	12 060	69 870	135 267
<b>Total</b>	<b>5 364 102</b>	<b>4 955 640</b>	<b>4 265 151</b>	<b>5 491 642</b>	<b>7 329 161</b>	<b>27 405 696</b>
<b>Résultat</b>	<b>- 5 201 192</b>	<b>- 2 999 516</b>	<b>- 2 958 832</b>	<b>- 2 361 361</b>	<b>520 797</b>	<b>- 13 000 104</b>

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes administratifs.

Sur la période, la collectivité de Corse a donc financé 40,4 M€ de dépenses en bénéficiant de ressources propres de 27,4 M€.

## 2.3 Les stratégies nationales en faveur du littoral

### 2.3.1 La stratégie nationale intégrée de gestion du trait de côte

Une « stratégie nationale intégrée de gestion du trait de côte » a été adoptée en 2012<sup>39</sup>. Intitulée « Vers la relocalisation des activités et des biens », elle repose, dans sa version actualisée en 2019, sur neuf principes communs et autant de recommandations stratégiques<sup>40</sup>.

Cette stratégie s'appuie sur le constat que le trait de côte est naturellement mobile et qu'il faut donc éviter de mettre en place une défense systématique contre la mer. Une adaptation raisonnée pour la protection et la recomposition spatiale du littoral doit être privilégiée. Pour ce motif, la relocalisation des activités, des biens et des usages est préconisée comme alternative à la fixation du trait de côte. Les opérations de protection qui artificialisent fortement ce dernier doivent être réservées aux seules zones à forts enjeux en évaluant les alternatives et en les concevant de façon à permettre à plus long terme un déplacement des activités et des biens.

La stratégie nationale a été complétée par deux programmes d'actions portant sur les périodes 2012-2015 puis 2017-2019.

<sup>39</sup> Prévue par l'article L. 321-13 A du code de l'environnement, cette stratégie devrait faire l'objet d'une révision en 2023.

<sup>40</sup> Cf. annexe n° 7.

### 2.3.2 La stratégie nationale de gestion du risque inondation

Une « stratégie nationale de gestion des risques d'inondation » a été adoptée en 2014. Elle se fixe trois objectifs prioritaires : augmenter la sécurité des populations exposées ; stabiliser à court terme et réduire à moyen terme le coût des dommages liés aux inondations ; raccourcir fortement le retour à la normale des territoires sinistrés.

Cette stratégie prend en compte le risque de submersion marine, assimilé à un risque d'inondation. A ce titre, les quatre orientations stratégiques retenues lui sont applicables<sup>41</sup>.

La stratégie nationale donne lieu à l'élaboration par l'Etat de plans de gestion des risques d'inondation (PGRI) pour chaque grand bassin hydrographique. En outre, elle a vocation à être déclinée par des stratégies locales.

#### **Le plan de gestion des risques d'inondation du bassin de Corse**

Un plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) concernant le bassin de Corse a été arrêté par le préfet de Corse pour les périodes 2016-2021 puis 2022-2027.

Le PGRI 2022-2027 prévoit une meilleure prise en compte du risque de submersion marine avec, en cas de besoin, l'élaboration de plans de prévention des risques littoraux qui concernent l'ensemble des aléas et risques littoraux (érosion littorale ; submersion marine ; débordement de cours d'eau estuarien). Jusqu'en 2023, aucun plan de ce type n'a été adopté en Corse<sup>42</sup>.

Depuis 2013, trois territoires à risques importants d'inondation (TRI) ont été identifiés comme présentant une exposition à la submersion marine. Il s'agit des TRI d'Ajaccio, du grand Bastia (communes de Bastia, de Ville-di-Pietrabugno et de Furiani) et de la Marana (communes de Borgo, de Biguglia et de Lucciana). Chacun de ces territoires dispose d'une stratégie locale de gestion du risque inondation.

### 2.3.3 La stratégie nationale pour les aires protégées

L'article 23 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a défini une stratégie nationale de création des aires protégées visant notamment à placer 2 % du territoire terrestre métropolitain sous protection forte à l'horizon 2019.

<sup>41</sup> A savoir : développer la gouvernance et les maîtrises d'ouvrages ; aménager durablement les territoires ; mieux savoir pour mieux agir ; apprendre à vivre avec les inondations.

<sup>42</sup> Le PGRI 2022-2027 indique que les études sur les niveaux marins extrêmes doivent permettre de déterminer si l'élaboration de plans de prévention des risques littoraux s'avère nécessaire.

L'article 110-4 du code de l'environnement, issu de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience, est venu renforcer cet objectif. La nouvelle « stratégie nationale pour les aires protégées » se fixe comme objectif, à l'horizon 2030, de couvrir, par un réseau cohérent d'aires protégées en métropole et en outre-mer, sur terre et en mer, au moins 30 % de l'ensemble du territoire. Ce réseau vise également la mise sous protection forte d'au moins 10 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes. Ces objectifs contribuent à la mise en œuvre progressive de la stratégie nationale pour la biodiversité à l'horizon 2030.

## **2.4 Des stratégies régionales qui restent à préciser**

### **2.4.1 Le plan d'aménagement et développement durable de la Corse en cours d'évaluation**

#### **Les orientations en matière de risques naturels**

Les mesures et actions conduites par la collectivité de Corse en matière de gestion des risques naturels et de protection des espaces naturels littoraux s'inscrivent dans les préconisations du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) adopté par l'Assemblée de Corse le 2 octobre 2015.

#### **Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse**

Selon l'article L. 4424-9 du CGCT, la collectivité de Corse élabore un plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) qui présente 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. Le plan fixe les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire<sup>43</sup>. Il prend également en compte les risques naturels, sanitaires et technologiques. Il constitue le cadre de référence pour les documents de planification qui doivent s'y conformer<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Le PADDUC vaut schéma régional de cohérence écologique (SRCE) et schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET).

<sup>44</sup> Tel est le cas pour les plans locaux d'urbanisme (PLU), les schémas de cohérence territoriale (SCOT), les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et les plans de déplacement urbain (PDU).

L'orientation stratégique n° 13-2 figurant dans le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) du PADDUC vise à prendre en compte les risques littoraux et à gérer le trait de côte. Le document fait le constat de l'absence de plan de prévention des risques littoraux pour les départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud. Dans l'attente de l'élaboration d'une stratégie intégrée du trait de côte, un seul objectif opérationnel est énoncé : poursuivre l'action du réseau d'observation du littoral de la Corse complété par le programme « tempête » fin de mesurer leur impact sur le trait de côte et d'évaluer le risque de submersion. Le risque inondation n'est que brièvement évoqué à l'orientation n° 12-2, renvoyant les collectivités à une contractualisation avec l'Etat.

En complément de cet objectif opérationnel, le PADDUC prescrit quatre actions à mener d'ici 2020 pour répondre aux aléas et risques littoraux : pérenniser le financement des études liées à la prévention ; développer une stratégie partagée entre les acteurs publics et créer un outil d'aide à la décision ; évoluer vers une doctrine de recomposition spatiale du territoire lorsque la relocalisation des activités et des biens est inéluctable compte tenu du risque encouru ; préciser les modalités d'intervention financière des acteurs publics et privés concernés.

Par ailleurs, dans l'attente d'une stratégie régionale de gestion du trait de côte, le PADDUC définit six principes dont quatre concernent la préservation du trait de côte<sup>45</sup>.

### **Les orientations en matière de protection environnementale**

En matière de protection des espaces naturels littoraux, le PADDUC fait le constat que le littoral de la Corse, lequel est soumis aux pressions liées à l'urbanisation et au tourisme, bénéficie d'une protection environnementale importante mais de nature et d'intensité variable. Le PADD se fixe pour objectifs, dans son orientation n° 12.1<sup>46</sup>, de protéger les espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et les équilibres biologiques et d'améliorer la gestion des espaces protégés et notamment la fréquentation du public. L'orientation n° 13 vise également à promouvoir une gestion intégrée des zones côtières<sup>47</sup>.

Pour ce faire, le PADD propose un zonage des territoires selon l'usage dédié. En sus des protections réglementaires, contractuelles ou garanties par la loi littoral, il identifie des espaces supplémentaires appelés « espaces stratégiques environnementaux » dont la vocation est d'assurer la continuité écologique et la préservation de la biodiversité. Le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), qui constitue l'annexe 6 du PADDUC, décline, en conformité avec les orientations du PADD, les zonages du littoral par vocation, selon que celle-ci soit exclusive (naturelle, agricole, pêche, plaisance) ou partagée.

Toutefois, le PADDUC ne fixe aucun objectif chiffré. Le seul indicateur en lien avec la protection du littoral mesure le taux d'artificialisation du linéaire côtier, sans toutefois fournir de valeur de départ. En matière de protection, le document évoque simplement la nécessité d'augmenter la part du territoire bénéficiant d'une protection intégrale.

<sup>45</sup> Cf. annexe n° 8.

<sup>46</sup> Orientation ainsi libellée : préserver la biodiversité et le patrimoine naturel remarquable pour transmettre la beauté et la richesse écologique de l'île aux générations futures.

<sup>47</sup> Orientation n° 13.1 : assurer la préservation des équilibres biologiques et écologiques, des sites et paysages du patrimoine côtier ; orientation n° 13.3 : développer les activités de façon intégrée, dans le souci de la préservation de l'environnement et de l'accès du public à la mer.

Le PADDUC est aujourd'hui daté et doit faire l'objet d'une actualisation au regard des obligations légales et réglementaires intervenues depuis son adoption. L'article L. 4424-14 du CGCT dispose qu'à « l'expiration d'un délai de six ans à compter de la date d'approbation du plan d'aménagement et de développement durable, le conseil exécutif procède à une analyse globale des résultats de son application notamment du point de vue de l'environnement ». Le PADDUC ayant été adopté le 2 octobre 2015, l'analyse globale de ses résultats devait intervenir fin 2021. Par délibération de l'Assemblée de Corse du 25 septembre 2020, l'agence de l'énergie et de l'urbanisme (AUE)<sup>48</sup> a été chargée d'élaborer une proposition méthodologique visant à établir les modalités de cette analyse globale. Le document, produit au premier semestre 2021, a été validée par l'Assemblée de Corse en novembre 2021. Toutefois, aucune évaluation globale du PADDUC, préalable nécessaire à son éventuelle révision, n'a été présentée à ce jour à l'Assemblée de Corse.

#### **2.4.2 Une stratégie régionale de gestion de l'évolution du trait de côte qui reste à finaliser**

L'Assemblée de Corse a adopté le 19 décembre 2019, sur la base d'un rapport technique élaboré par l'OEC, une délibération approuvant les grandes orientations et la méthodologie pour l'élaboration d'une stratégie territoriale de gestion intégrée du trait de côte.

Le rapport formule des principes et des recommandations spécifiques à la Corse. Il les articule autour de huit axes qui sont cohérents avec les prescriptions de la stratégie nationale intégrée de gestion du trait de côte. Ces axes sont notamment censés permettre une transition entre la stratégie régionale à élaborer et les futures stratégies locales qui auront une vocation opérationnelle.

Sur un plan pratique, le rapport de l'OEC propose de classer les espaces littoraux en trois typologies : espaces naturels, espaces à enjeux diffus et/ou déplaçables ou espaces urbanisés. Pour chacune d'elles, un degré d'exposition au recul du trait de côte sert à déterminer un niveau d'aléa défini selon deux options possibles<sup>49</sup>. Lorsque celui-ci est modéré à fort, l'espace est qualifié de prioritaire. Cette méthodologie aboutit, *in fine*, à classer les espaces littoraux en six catégories distinctes<sup>50</sup>. Pour chacune d'entre elles, un mode de gestion est à privilégier.

Sur la base de ce rapport, une cartographie de la sensibilité de la côte a été élaborée<sup>51</sup> afin de définir des zones prioritaires en termes d'actions à mettre en œuvre.

Pour autant, la collectivité de Corse n'a toujours pas défini ses objectifs de moyen et de long terme en matière de gestion du trait de côte en conformité avec la stratégie nationale, comme le préconise pourtant l'article L.321-14 du code de l'environnement.

---

<sup>48</sup> Etablissement public industriel et commercial, l'AUE est chargée par la collectivité de Corse de définir et mettre en œuvre, avec les acteurs du territoire, les politiques publiques dans les domaines de l'énergie, de la qualité de l'air et de lutte et d'adaptation au réchauffement climatique.

<sup>49</sup> Aléa faible et aléa modéré à fort.

<sup>50</sup> Espaces naturels et espaces naturels prioritaires ; espaces à enjeux diffus et/ou déplaçables et espaces à enjeux diffus et/ou déplaçables prioritaires ; espaces urbanisés et espaces urbanisés prioritaires.

<sup>51</sup> En collaboration avec le bureau de recherche géologique et minière (BRGM).



Selon ces dispositions, une telle stratégie permettrait d'« *anticiper et de gérer les évolutions du trait de côte, portant notamment sur les mesures d'amélioration des connaissances, de préservation et de restauration des espaces naturels ainsi que de prévention et d'information des populations* ». Elle déterminerait également « *les modalités d'un partage équilibré et durable de la ressource sédimentaire.* »

**Recommandation n° 1.** : Finaliser une stratégie régionale de gestion intégrée du trait de côte, comme le préconise l'article L. 321-14 du code de l'environnement.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse s'engage à soumettre la stratégie territoriale du trait de côte à l'Assemblée de Corse au cours du premier semestre 2024.

### 2.4.3 Une stratégie régionale des espaces naturels protégés à élaborer

En matière de protection des espaces naturels littoraux, et en dehors du cadre normatif fixé par le PADDUC, la collectivité de Corse, depuis 2018, n'a pas formalisé ses orientations stratégiques.

Contrairement aux dispositions de l'article L. 110-3 du code de l'environnement, la collectivité n'a pas élaboré de stratégie régionale pour la biodiversité, déclinaison régionale des objectifs nationaux. Le comité territorial de la biodiversité de Corse, désigné par délibération de l'Assemblée de Corse du 26 octobre 2017, et qui doit être, selon l'article D. 134-41 du code de l'environnement, associé à l'élaboration et la mise en œuvre de cette stratégie<sup>52</sup>, ne s'est pas réuni depuis 2020. Seule une première réunion de la commission des aires protégées du comité territorial de la biodiversité, intervenue en février 2023, a été consacrée à l'élaboration d'une stratégie territoriale des aires protégées pour 2024-2026.

De même, en matière de gestion des espaces naturels sensibles, la collectivité n'a jamais précisé l'étendue de sa compétence en fonction de ses caractéristiques territoriales et des priorités politiques de protection qu'elle se fixe. A ce jour, son action s'appuie sur la seule délibération de l'ex conseil départemental de Corse-du-Sud du 6 juin 2017. Cette dernière définit des orientations pour les espaces menacés ou vulnérables présentant un fort intérêt écologique, paysager, social contribuant à l'identité patrimoniale, paysagère et culturelle du territoire. Ces dispositions n'ont jamais été précisées depuis 2018 ni étendues au territoire de la Haute-Corse.

---

<sup>52</sup> Il est également associé à l'élaboration et à la révision du PADDUC. En particulier, il s'assure de la prise en compte des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, ainsi que des éléments pertinents du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Il en est de même pour le zonage de parcelles préemptées sur la base des articles L. 113-8 et L. 215-1 du code de l'urbanisme, qui représentent 16 603 ha<sup>53</sup> de terrains appartenant à la collectivité de Corse. L'acquisition la plus récente date de 2017, soit antérieurement à la prise de compétence de la collectivité de Corse. Par ailleurs, la seule acquisition réalisée depuis 2018, sur l'île de Cavallo, appelle de nombreuses observations de gestion (Cf. chapitre 4).

Si les travaux d'élaboration d'un schéma territorial des espaces naturels ont débuté en 2020 puis ont été relancés en juin 2022, ceux-ci ne sont toujours pas achevés à la date de parution du présent rapport. Un comité de pilotage regroupant les élus de la collectivité de Corse, les représentants de la chambre des territoires et des associations des maires et des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale de Corse-du-Sud et de Haute-Corse ainsi qu'un comité technique réunissant la collectivité de Corse, ses offices et agences, le parc naturel régional de Corse (PNRC), l'Etat et des associations environnementales se réunissent régulièrement depuis 2022.

La chambre recommande à la collectivité de Corse de finaliser le schéma territorial de gestion des espaces naturels afin de préciser l'étendue de sa compétence en matière d'espaces naturels sensibles, sa stratégie et ses moyens financiers d'acquisition foncière et les objectifs poursuivis en matière d'aménagement. Ces derniers devront par ailleurs être coordonnés avec la politique d'acquisition conduite par le conservatoire du littoral lequel a, pour sa part, identifié 13 000 ha dans sa stratégie d'intervention 2015-2050.

**Recommandation n° 2.** : Finaliser le schéma régional de gestion des espaces naturels sensibles afin de préciser l'étendue de la compétence de la collectivité de Corse dans ce domaine, sa stratégie et ses moyens financiers d'acquisition foncière et les objectifs poursuivis en matière d'aménagement des espaces protégés.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse s'engage à soumettre le schéma territorial des espaces naturels sensibles à l'Assemblée de Corse au cours du premier semestre 2024.

## **2.5 Une répartition de compétences et une organisation à rationaliser**

### **2.5.1 Une gestion des espaces naturels sensibles qui reste partagée**

Pour la mise en œuvre de ses missions, la collectivité de Corse dispose de l'OEC, établissement public industriel et commercial placé sous sa tutelle.

---

<sup>53</sup> 6 662 ha pour la Corse-du-Sud et 9 641 ha pour la Haute-Corse.

L'article L. 4424-35 du CGCT précise que celui-ci, assure, dans le cadre des orientations définies par la collectivité de Corse, la mise en valeur, la gestion, l'animation et la promotion du patrimoine de Corse. A ce titre, l'office est le principal opérateur de la collectivité en matière d'environnement et dispose d'une compétence générale s'agissant de la gestion des espaces protégés et des risques naturels. L'article 2 de ses statuts précise notamment qu'« *il participe, avec ses partenaires, à la protection des espaces et des équilibres naturels* » et qu'il « *apportera une attention particulière à la préservation des espaces sensibles tant sur le littoral qu'en montagne* ».

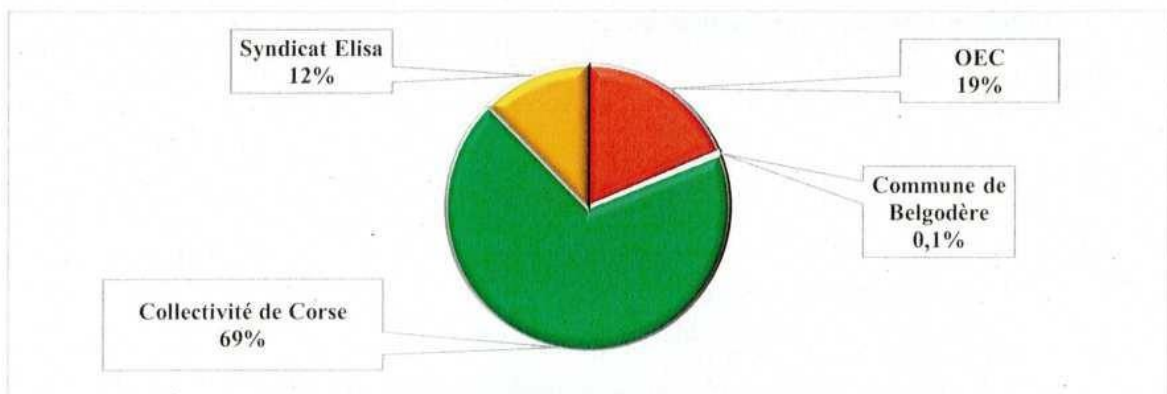
L'office est particulièrement impliqué dans la gouvernance du littoral et de l'espace maritime. Ses représentants siègent au conseil maritime de façade, ainsi qu'au conseil national de la mer et des littoraux. Il assiste à l'ensemble des comités de pilotage et comités techniques pour l'élaboration, avec les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Occitanie, du document stratégique de façade afin de mettre en application la directive cadre stratégique pour le milieu marin.

Pour autant, la collectivité de Corse a conservé des moyens propres affectés à la protection du littoral. Son organigramme identifie ainsi, au sein de la direction générale adjointe en charge de l'aménagement et du développement des territoires, une direction des milieux naturels sensibles responsable de la mise en œuvre d'une politique de protection, de gestion, de valorisation et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, qui compte une centaine d'agents, dont cinquante-trois gardes littoraux.

Ses nouvelles compétences acquises en 2018 au titre des espaces naturels sensibles ne l'ont pas conduite à revoir son organisation avec l'OEC. Au contraire, la collectivité a reconduit les modes de gestion qui prévalaient avant la suppression des deux départements et créé, pour ce faire, un service des espaces littoraux et terrestres.

Elle a ainsi conservé en régie la gestion des 23 sites identifiés comme « espaces naturels sensibles » dont elle est propriétaire (5 662 ha). Sur la base d'une convention du 2 octobre 2018, elle continue également d'administrer pour le compte du conservatoire du littoral la majorité des parcelles acquises par ce dernier, soit plus de 13 000 ha répartis sur 59 sites. Sur ce point, le président du conseil exécutif de Corse indique, dans sa réponse, que l'exercice de ces missions se fait dans un contexte financier contraint, sans moyens budgétaires et humains supplémentaires.

**Graphique n° 1 : Répartition des acquisitions foncières du conservatoire du littoral par gestionnaire**



Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la collectivité de Corse.

Deux conventions de subdélégation de gestion ont été reconduites avec d'autres organismes : la commune de Belgodère pour le site de Losari<sup>54</sup> et le syndicat ELISA pour les sites de Campomoro-Senetosa, Capu du Zivia et Cala Barbaria dans le Sartonais-Valinco<sup>55</sup>.

Pour sa part, l'OEC continue de gérer pour le compte du conservatoire du littoral les sites de l'extrême Sud<sup>56</sup> de l'île se trouvant dans la continuité de la réserve naturelle des bouches de Bonifacio et qui lui avait été confiés par le département de Corse-du-Sud pour une surface total de 3 900 ha.

Le processus de mutualisation avec l'office, qui s'était traduit par la mise à disposition en 2019 de trois agents de la collectivité de Corse pour la gestion et la surveillance des parcelles du conservatoire, n'a pas été prolongé après 2020. L'aide de la collectivité se limite désormais au versement d'une participation annuelle aux frais de gestion, de 186 200 € en 2021 et 2022. De son côté, l'OEC a renforcé ses effectifs opérationnels, notamment en recourant à des emplois saisonniers.

## 2.5.2 Des modes de gestion divergents pour les réserves naturelles

Le *statu quo* n'a pas non plus permis d'unifier le mode de gestion des réserves naturelles. Sur la base de l'article L. 332-8 du code de l'environnement, la collectivité de Corse a délégué dès 2008 la gestion de cinq réserves naturelles<sup>57</sup> à l'OEC, ainsi que celle de la réserve de Scandola attribuée au PNRC. En 2018, elle a également confié à son office la gestion des réserves des îles du Cap Corse et du massif du Monte Rotondo, nouvellement créées.

Pour autant, alors que l'OEC dispose d'une expertise technique et d'une expérience certaine en matière d'espaces protégés, la collectivité a choisi, en 2018, de conserver en propre la gestion de la réserve de l'étang de Biguglia, assurée jusqu'à cette date par le département de la Haute-Corse.

En outre, en 2023, le cadre de gestion de trois réserves<sup>58</sup> n'est plus formalisé. Les conventions de gestion signées le 17 novembre 2009 sont caduques depuis fin 2022 et n'ont pas été renouvelées. Les modalités de contrôle et de suivi de la réserve de l'étang de Biguglia, et notamment le contenu du rapport d'activité et du rapport financier devant être adressés au comité consultatif de la réserve, ne sont plus définies.

**Rappel du droit n° 1 :** Pour les réserves des bouches de Bonifacio et des îles Cerbicale et de Scandola, établir des conventions avec les gestionnaires, conformément à l'article L. 332-8 du code de l'environnement.

<sup>54</sup> Convention du 28 mai 2019.

<sup>55</sup> Convention du 3 décembre 2018.

<sup>56</sup> Convention du 10 avril 2019.

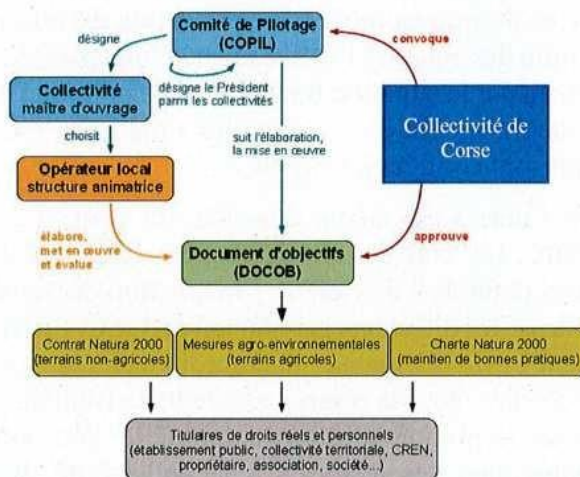
<sup>57</sup> Tre Padule de Suartone, des Bouches de Bonifacio, des îles Cerbicale.

<sup>58</sup> Tre Padule de Suartone, des bouches de Bonifacio, des îles Cerbicale.

### 2.5.3 Natura 2000 : le rôle de la collectivité de Corse et de l'OEC à clarifier

La collectivité de Corse et son office sont tous deux acteurs du dispositif Natura 2000, sans qu'aucune logique de service ne se dégage. La collectivité est animatrice<sup>59</sup> de 14 des 71 sites terrestres Natura 2000. L'OEC est, pour sa part, opérateur<sup>60</sup> de sites maritimes Natura 2000.

Graphique n° 2 : Circuit de décision du réseau Natura 2000 au 1<sup>er</sup> janvier 2023



Source : chambre régionale des comptes à partir des données du parc naturel régional du Morvan.

La mise en œuvre de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 qui a transféré au 1<sup>er</sup> janvier 2023 à la collectivité de Corse la compétence pour désigner les comités de pilotage et approuver les documents d'objectifs et de moyens pour les sites terrestres Natura 2000 n'est pas clarifiée. Six mois après l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions, la répartition de compétences entre la collectivité et son office n'est toujours pas formellement arrêtée.

**Recommandation n° 3.** : Clarifier les rôles respectifs de la collectivité de Corse et de l'office de l'environnement de la Corse concernant la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relatives aux sites Natura 2000 terrestres.

Dans sa réponse aux observations provisoires, le président du conseil exécutif de Corse indique qu'il présentera avant fin 2023 une délibération à l'Assemblée de Corse visant à confier à l'OEC la mise en œuvre de la compétence relative au programme « Natura 2000 ».

<sup>59</sup> A ce titre, elle met en œuvre les documents d'objectifs élaborés sous la responsabilité du comité de pilotage (COPIL) du site.

<sup>60</sup> L'opérateur est chargé, pour le compte du COPIL, de l'élaboration d'un document d'objectifs. Chaque opérateur identifié désigne en son sein un chargé de mission. Celui-ci assure la rédaction générale du dossier et fait des propositions au COPIL.

## 2.6 Une gestion des espaces naturels littoraux à consolider

La compétence de la direction des milieux naturels et des espaces naturels sensibles de la collectivité de Corse est restreinte aux sites dont elle assure la gestion en régie ou pour le compte de tiers (conservatoire du littoral, Natura 2000). Le service n'opère aucun contrôle de la gestion des espaces délégués à l'OEC et se prive ainsi d'une vision globale sur la gestion des espaces naturels de l'île.

La tutelle mise en place par la collectivité de Corse sur son office, par délibérations de l'Assemblée de Corse du 18 décembre 2002, 27 mai 2010 et 10 novembre 2017 est insuffisante pour apprécier l'action de ce dernier en matière de protection du littoral. Le contrôle concerne essentiellement la conformité des actes de l'office avec la loi, les règlements et les orientations régionales. Il porte également sur la situation financière et la politique de gestion des ressources humaines mais ne constitue nullement une tutelle dite « métier », plus centrée sur le suivi de l'exercice des missions qui sont confiées à l'office.

La collectivité de Corse s'est même dessaisie du contrôle de gestion des réserves naturelles au profit de l'OEC. Les conventions de gestion signées en 2009 et 2018 confient au service « espèces et milieux naturels » de l'office l'instruction des documents financiers et des rapports d'activité produits par les différents gestionnaires (OEC, PRNC, collectivité de Corse). Ces dispositions conduisent l'office à réaliser le contrôle technique et financier des cinq sites dont il est lui-même gestionnaire. Pour la réserve naturelle de Biguglia, elle place même l'OEC en position de contrôleur de sa propre collectivité de tutelle. Pour autant, aucune disposition n'oblige l'office à communiquer ses analyses à la collectivité de Corse qui n'en a pas connaissance et ne les exige pas.

Au final, l'exercice de la compétence partagé entre l'OEC et la collectivité de Corse ne permet pas à cette dernière de disposer d'une approche consolidée de la gestion des espaces naturels protégés de l'île. A l'avenir, la collectivité doit donc veiller à mieux formaliser le dialogue de gestion avec son office afin de renforcer le suivi des missions qu'elle lui a déléguées et de mieux les coordonner avec ses propres actions.

Pour ce faire, la collectivité avait déclaré vouloir initier, en 2023, une démarche de contractualisation avec l'OEC en déterminant les objectifs stratégiques et opérationnels de l'office, en précisant ses moyens financiers et humains et en fixant une démarche d'évaluation adossée à des indicateurs de suivi.

Un tel engagement avait déjà été pris par le président du conseil exécutif de Corse en réponse au rapport public annuel 2020 de la Cour des comptes<sup>61</sup>, lequel préconisait notamment la substitution de la collectivité de Corse à l'OEC. Dans sa réponse, l'ordonnateur avait alors indiqué ne pas « *souhaiter un changement organique brutal mais d'abord opérer une réforme contractualisée portant sur les performances des établissements surtout sur les politiques publiques qu'elles portent en tant qu'opérateurs de la collectivité de Corse* ». La chambre relève qu'en juillet 2023, aucun document de contractualisation n'a été élaboré avec l'OEC.

---

<sup>61</sup> Cour des comptes : « *Les agences et offices de Corse, une réforme nécessaire* » - rapport public annuel 2020.

**Recommandation n° 4.** : Renforcer le contrôle des missions déléguées à l'office de l'environnement de la Corse en matière de gestion des espaces naturels protégés avec un contrat d'objectifs et de moyens fixant des objectifs précis et doté d'indicateurs de suivi opérationnel.

**Rappel du droit n° 2** : Soumettre le rapport annuel d'activité et de gestion de l'office de l'environnement de la Corse à l'approbation de l'Assemblée de Corse sur la base du rapport de sa commission de contrôle, conformément aux dispositions de l'article 18 quater des statuts de l'office.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*La collectivité de Corse dispose de compétences environnementales élargies lui permettant de mettre en œuvre une politique de gestion des risques et de protection des espaces naturels littoraux. En sus de la création des réserves naturelles, lesquelles offrent un niveau de protection renforcé, elle dispose, depuis 2018, d'outils de maîtrise et de gestion foncière étendus pour la conservation et la mise en valeur des espaces naturels sensibles. Par ailleurs, son action s'inscrit dans un cadre stratégique national renouvelé.*

*Au regard de ces évolutions, les documents stratégiques territoriaux accusent un retard certain. Le cadre fixé par le PADDUC demeure peu prescriptif et doit être aujourd'hui actualisé et précisé. De plus, la collectivité de Corse n'a toujours pas arrêté ses orientations en matière de gestion intégrée du trait de côte, ni défini sa politique de gestion des espaces naturels sensibles. L'adoption d'un document stratégique, dont les travaux d'élaboration sont en cours, doit permettre de préciser sa politique d'acquisition foncière et de cordonner son action avec le plan d'intervention du conservatoire du littoral.*

*Enfin, à l'occasion de sa prise de compétences en matière d'espaces naturels sensibles, la collectivité n'a pas réinterrogé la pertinence de son organisation. Bien qu'elle dispose d'un opérateur dédié pour la mise en œuvre de sa politique environnementale, l'office de l'environnement de la Corse, la collectivité continue de gérer en propre la majeure partie des acquisitions foncières réalisées sur le littoral. Elle a également conservé la gestion de la réserve naturelle de Biguglia en contradiction avec les choix opérés pour les six autres réserves. Ce chevauchement de compétences la prive d'une approche consolidée de la gestion des espaces naturels. Pour l'avenir, la collectivité doit clarifier les modalités d'exercice de ses compétences et renforcer sa tutelle sur son office afin d'évaluer précisément le suivi des missions qu'elle lui a confiées.*

### **3 LA MISE EN ŒUVRE DE LA PROTECTION DU LITTORAL**

#### **3.1 Des documents de planification à renouveler**

La protection des espaces naturels littoraux passe avant tout par la définition d'objectifs de préservation, de gestion et d'aménagement, en concertation avec les partenaires intéressés au devenir du site.

En l'absence de schéma régional des espaces naturels sensibles, les seuls documents de planification existants sont ceux prévus par les dispositifs réglementaires ou contractuels de protection.

Pour les espaces bénéficiant du statut renforcé de réserve naturelle, l'article R. 332-60 du code de l'environnement précise que, dans les trois ans suivant sa désignation, le gestionnaire élabore un projet de plan de gestion de la réserve. Celui-ci s'appuie sur une évaluation scientifique du patrimoine naturel et de son évolution et décrit les objectifs que le gestionnaire s'assigne en vue d'une protection optimale des espaces naturels qui lui sont confiés. Ce plan doit être approuvé par l'Assemblée de Corse.

La mise en œuvre de ces dispositions, tant par la collectivité de Corse que par les autres opérateurs auxquels elle a délégué la gestion (OEC et PNRC) accuse de nombreux retards. Ainsi, aucune des réserves ne dispose à ce jour d'un cadre d'action formalisé et actualisé. Pour autant, ces manquements n'ont pas été formellement relevés par la collectivité de Corse en sa qualité d'autorité délégante.

Les plans de gestion des réserves de Tre Padule, Scandola et de l'étang de Biguglia, couvrant initialement la période 2013-2018, ont été approuvés tardivement par délibération de l'Assemblée de Corse du 30 mars 2017, repoussant d'autant leur mise en œuvre jusqu'en 2022. Si ces plans sont aujourd'hui caducs, les documents concernant les réserves de l'étang de Biguglia et de Scandola sont en cours d'évaluation. Celle du plan de la réserve de Tre Padule est achevée.

En revanche, la réserve naturelle des bouches de Bonifacio n'a plus de plan de gestion depuis 2011. Le processus devant conduire à l'adoption d'un nouveau plan est toujours en cours.

Enfin, les réserves du massif du Monte Rotondo et des îles du Cap Corse ne disposent d'aucun plan de gestion. Pour cette dernière, des feuilles de route ont été présentées aux comités consultatifs en 2021 et 2022.

Pour les autres sites naturels protégés gérés par la collectivité de Corse, celle-ci voit son action entravée par le défaut de documents de planification dont la responsabilité de l'élaboration revient à d'autres opérateurs.



Ainsi, concernant les parcelles acquises par le conservatoire du littoral, l'établissement n'a pas systématiquement élaboré le plan de gestion prévu par l'article R. 322-13 du code de l'environnement en concertation avec la collectivité de Corse, gestionnaire du site et la commune concernée. Dans les faits, la superposition des dispositifs de protection sur un même site (réserve naturelle, Natura 2000...) conduit à privilégier, pour des raisons de moyens et de disponibilité des services, un seul document de planification pour asseoir le dialogue de gestion. Dans certains cas, le conservatoire peut même recourir à d'autres documents tels que des plans d'interprétation paysagers ou des plans d'intention paysagers qui n'ont pas de valeur contraignante.

De même, dans le cadre du programme Natura 2000, la collectivité de Corse assure l'animation de 14 sites, sans toutefois disposer des documents d'objectifs dont l'élaboration ou la mise à jour revient au comité de pilotage désigné. Ces derniers, pourtant prévus par l'article R. 141-8-2 du code de l'environnement, fixent notamment les objectifs de développement durable du site et font des propositions de mesures permettant de les atteindre. Aucun document n'a été transmis pour la Haute-Corse. S'agissant des sites de Corse-du-Sud, les documents, approuvés par le représentant de l'Etat en 2011, ne fixent pas d'objectifs au-delà de 2016 et n'ont pas été mis à jour.

**Rappel du droit n° 3 :** Disposer, pour chaque réserve naturelle, d'un plan de gestion actualisé et approuvé par l'Assemblée de Corse, conformément aux dispositions de l'article R. 332-60 du code de l'environnement.

### 3.2 Des instances de concertation à réunir régulièrement

La gouvernance des espaces naturels protégés littoraux dépend des types de protection dont ils bénéficient et des acteurs publics ou privés en charge de leur mise en œuvre.

L'article R. 322-36 du code de l'environnement prévoit notamment la mise en place d'un conseil des rivages concernant les parcelles acquises par le conservatoire du littoral et dont la gestion est notamment assurée par la collectivité de Corse. Ce conseil, composé de huit représentants de l'Assemblée de Corse et de quatre de la chambre des territoires, est chargé de donner un avis sur la politique foncière et les orientations du conservatoire du littoral. Il est également consulté sur les conventions de gestion et de partenariat des biens concernés. Conformément aux dispositions précitées, le conseil s'est réuni chaque année depuis 2018 à l'exception de 2021. Les nombreux échanges de ses membres sont retracés dans les procès-verbaux de séance.

En revanche, la comitologie prévue par la convention cadre du 2 octobre 2018, signée entre le conservatoire du littoral et la collectivité de Corse, n'est pas mise en œuvre. Ainsi, les comités de gestion et d'évaluation, prévus par l'article 11.1 de la convention et placés sous la responsabilité conjointe des deux parties, ne sont pas réunis régulièrement et ne font l'objet d'aucune programmation. Pour les sites qui sont couverts par un dispositif de protection réglementaire ou contractuel, il est d'usage de considérer que les comités consultatifs ou les comités de pilotage de ces espaces (réserves naturelles de Corse, sites Natura 2000) fassent office de comité de gestion au sens de la convention précitée.

Pour autant, s'agissant des réserves naturelles, le suivi de ces instances doit lui aussi être amélioré. A l'exception de la réserve naturelle des bouches de Bonifacio, les comités consultatifs, prévus par l'article R. 332-58 du code de l'environnement, ne sont pas réunis chaque année par le président du conseil exécutif de Corse ou son représentant. Le comité de la réserve naturelle de l'étang de Biguglia, gérée par la collectivité de Corse, n'a pas été réuni en 2018 et 2020. Il en est de même pour ceux des réserves des îles du Cap Corse et de Tre Padule.

**Tableau n° 4 : Dates des comités consultatifs des réserves naturelles de Corse depuis 2018 (hors consultations)**

Etang de Biguglia	Monte Rotondo	Iles du Cap Corse	Scandola	Bonifacio	Tre Padule
	15-nov-18			24-avr-18	
28-juin-19		24-juin-19	01-juil-19	06-mars-19	12-avr-19
			20-juil-20	27-mai-20	
26-nov-21	13-déc-21	06-avr-21		16-avr-21	21-avr-21
		14-nov-21	08-nov-21	22-nov-21	
05-déc-22	17-oct-22	02-déc-22	21-nov-22	03-nov-22	18-nov-22

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la collectivité de Corse.

Si de nombreuses consultations dématérialisées pour avis ont été réalisées, ce mode de fonctionnement ne saurait se substituer à la tenue régulière d'un comité consultatif, dont la mission est d'apporter un avis éclairé sur le fonctionnement de la réserve, d'étudier les rapports d'activité et les budgets prévisionnels et d'être consulté sur le projet de plan de gestion<sup>62</sup>.

Des manquements sont également relevés s'agissant des conseils scientifiques. Ces instances facultatives, prévues par l'article R. 332-58 du code de l'environnement, ont été instituées pour cinq réserves<sup>63</sup> et sont consultées sur l'élaboration et le suivi du plan de gestion, ainsi que sur toute demande de travaux susceptible d'avoir un impact négatif sur le patrimoine naturel, culturel ou bâti.

La chambre constate que le conseil scientifique de la réserve de l'étang de Biguglia ne s'est réuni que deux fois depuis 2018, contrairement aux dispositions de l'article 4 de l'arrêté constitutif du 27 mars 2019 qui prévoient une réunion au moins une fois par an. Des consultations ont été réalisées en 2020 et 2022 mais sur un thème unique et par voie électronique.

<sup>62</sup> Article 4 des arrêtés du président du conseil exécutif de Corse du 9 octobre 2018 (Massif du Monte Rotondo) 27 mars 2019 (bouches de Bonifacio, étang de Biguglia, Tre Padule, Scandola, îles du Cap Corse).

<sup>63</sup> Arrêtés du 20 novembre 2018 et du 27 mars 2019 instituant un conseil scientifique pour les réserves de l'étang de Biguglia (déjà créé par arrêté du 15 février 2007), du massif du Monte Rotondo, des bouches de Bonifacio-îles Cerbicale (conseil scientifique commun) et de Scandola.

Dans sa réponse, si le président du conseil exécutif de Corse précise que le conseil scientifique a choisi de se réunir une fois tous les deux ans, cette décision n'a pas été formalisée. Les comités consultatifs de la réserve font pourtant état de problématiques d'hydrodynamisme récurrents entre 2020 et 2022 pour lesquels le comité pourrait apporter une plus-value<sup>64</sup>. Le comité scientifique de la réserve du massif du Monte Rotondo, installé en 2021, ne s'est pas réuni à ce jour. Les comités des réserves de Scandola et des bouches de Bonifacio se sont tenus trois fois sur la même période, soit moins d'une fois par an.

### 3.3 L'évaluation et le suivi de la gestion à renforcer

Selon la charte des espaces naturels sensibles, dont la collectivité de Corse est signataire, la politique des espaces naturels sensibles doit répondre à un double objectif :

- Préserver la qualité des sites, des paysages, des milieux naturels et des champs naturels d'expansion des crues et assurer la sauvegarde des habitats naturels,
- Aménager ces espaces « pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel ».

#### 3.3.1 Des actions à mieux valoriser

La collectivité de Corse établit chaque année un rapport d'activité des espaces naturels sensibles. Ces documents sont surtout descriptifs et peu chiffrés notamment quant aux objectifs fixés, lesquels ne sont pas évoqués en 2021 et 2022.

En qualité de gestionnaire de la réserve naturelle de l'étang de Biguglia, la collectivité de Corse doit adresser chaque année au comité consultatif un rapport d'activité, un rapport financier, ainsi que le programme et le budget de l'exercice suivant. Elle doit, par ailleurs, présenter un état du personnel affecté à la réserve<sup>65</sup>.

Pour la période examinée, la collectivité a produit à deux reprises un rapport d'activité couvrant deux exercices. Les rapports produits sont documentés et détaillent, par objectifs, les actions effectuées par l'équipe en charge de la réserve, ainsi que les principaux indicateurs de suivi retenus dans le plan de gestion. Toutefois, les informations budgétaires ne sont pas présentées et sont renvoyées à une communication ultérieure auprès du comité consultatif. L'examen des comptes-rendus des réunions montre, cependant, qu'aucun élément de cette nature ne lui a été transmis par la suite.

Le suivi des autres dispositifs de protection est également perfectible.

---

<sup>64</sup> L'étang de Biguglia est alimenté en eau douce par le fleuve Bevinco et en eau de mer à l'aide d'un grau ouvert mécaniquement. Les taux de salinité et d'oxygénation de l'étang, variables selon les zones, doivent être surveillés.

<sup>65</sup> Article 3 de la convention de gestion du 17 novembre 2009 conclue entre la collectivité de Corse et le département de Haute-Corse. Dispositions reprises dans les conventions conclues en 2018 pour les réserves du Cap Corse et du Monte Rotondo.

Ainsi, en contravention de ses obligations, la collectivité de Corse n'a adressé aucun compte-rendu de gestion au conservatoire du littoral pour les parcelles qui lui sont confiées, à l'exception du territoire des Agriates en 2021.

De même, en qualité d'animatrice de sites Natura 2000, elle n'a adressé aux comités de pilotage concernés aucun rapport triennal retraçant les mesures mises en œuvre et les difficultés rencontrées, contrairement aux dispositions de l'article R. 141-8-5 du code de l'environnement.

### 3.3.2 Des outils de suivi et de pilotage à fiabiliser

#### **Une brigade dédiée à la surveillance du littoral**

Pour l'exercice de ses missions de conservation et de police des espaces naturels littoraux, la collectivité dispose d'une brigade d'une cinquantaine de gardes du littoral répartis en six secteurs et couvrant l'ensemble du linéaire côtier, à l'exception des parcelles gérées par l'OEC. Ces gardes sont assermentés et habilités à constater les infractions, conformément aux dispositions de l'article L. 332-10-1 du code de l'environnement. Une vingtaine d'agents bénéficient chaque année de formations en lien avec la protection et l'entretien du littoral. Des actions de police de l'environnement conjointes sont réalisées avec les services de gendarmerie, de l'office français de la biodiversité, du parc naturel marin du Cap Corse afin de relever les infractions les plus significatives.

Jusqu'en 2020, le suivi des espaces naturels sensibles, limité à une ventilation du temps de travail des agents par activité (entretien, visites, surveillance) et par secteur, est difficilement exploitable à des fins de pilotage.

Par la suite, le système d'information a été revu et amélioré. Sur la base des engagements inscrits dans les fiches actions des différents documents de gestion, les équipes de chaque secteur disposent d'une déclinaison mensuelle et hebdomadaire de leurs interventions. Afin d'en suivre la mise en œuvre, elles sont dotées d'un système d'information géographique embarqué sur smartphone, permettant d'effectuer des relevés sur les parcelles, de justifier d'une installation ou de mesurer les quantités de déchets ou de plantes invasives récoltées. Ces informations viennent renseigner un tableau de bord rapportant les différents types interventions, les moyens mobilisés et les résultats obtenus. Ces bases de données collectées doivent également contribuer à une meilleure connaissance des caractéristiques physiques des habitats naturels, des espèces animales et végétales, des ressources naturelles ou encore des zones d'activités humaines.

Toutefois, la compilation et l'exploitation de ces données ne sont pas encore opérationnelles pour des raisons tenant à la fois à la fiabilité de l'application numérique, de formation des utilisateurs et de moyens humains disponibles pour en assurer le suivi. Le service en charge des espaces naturels sensibles ne dispose pas à ce jour d'un outil synthétique permettant un suivi d'ensemble de son activité. Pour la seule réserve de l'étang de Biguglia, les rapports d'activité font état de 242 infractions constatées en 2018 et 116 en 2020.

La chambre recommande à la collectivité de Corse de fiabiliser son outil de relevé d'activité afin de disposer de tableaux de bord et d'indicateurs de suivi lui permettant d'améliorer le pilotage des espaces naturels sensibles.

**Recommandation n° 5.** : Fiabiliser l'outil de relevé d'activité du service en charge des espaces naturels sensibles, afin de disposer de tableaux de bord et d'indicateurs de suivi.

### 3.3.3 Une affectation de la taxe d'aménagement à justifier

Conformément aux dispositions des articles R. 113-18 du code de l'urbanisme et R. 3313-7 du CGCT, l'utilisation de la taxe d'aménagement est retracée dans une annexe des documents budgétaires. Celle-ci ne peut concerner que les dépenses d'acquisition, d'aménagement ou d'entretien en lien avec les espaces naturels sensibles, telles que prévues par l'article L. 331-3 du code de l'urbanisme.

Le document élaboré par la collectivité de Corse présente de nombreuses incohérences qui empêchent toute interprétation.

Ainsi, le reliquat de la part de la taxe d'aménagement non utilisé à la clôture de l'exercice 2018, d'un montant de 3 369 298 €, n'a pas été repris à l'annexe du compte administratif 2019, faussant d'autant le report du produit disponible pour les exercices suivants. Ce dernier est d'ailleurs surévalué puisque l'exercice 2018, comme le suivant, n'incluent pas le reversement d'une part de la taxe au profit des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE), fixée à 16 % du produit de la taxe d'aménagement (taux de 0,4 %) et donc par nature non dédiée au financement des espaces naturels sensibles.

De plus, les dépenses de personnel inscrites au compte 6411 ont varié fortement entre 2019 et 2020, passant de 2,7 M€ à 3,3 M€ sans justification. Il en est de même des dépenses de fonctionnement entre 2021 et 2022, ce dernier exercice comptabilisant une indemnité de licenciement de 1,3 M€.

Enfin, les dépenses d'investissement s'écartent sensiblement de celles présentées dans la nomenclature fonctionnelle. Pour le seul exercice 2022, elles s'élèvent à seulement 182 000 € dans l'annexe, alors que la ventilation du budget par fonction les chiffre à 1,6 M€. L'acquisition en 2018, par voie de préemption, d'une parcelle de terrain sur l'île de Cavallo pour un montant de 2 M€ (Cf. chapitre 4), et répondant spécifiquement à la finalité de la taxe d'aménagement, n'est pas non plus prise en compte.

**Rappel du droit n° 4** : Fiabiliser le bilan des recettes et des dépenses de la part départementale de la taxe d'aménagement devant être annexé aux documents budgétaires, conformément aux dispositions de l'article R. 113-8 du code de l'urbanisme.

### 3.4 Des progrès certains en matière de protection de l'environnement

#### 3.4.1 L'étang de Biguglia, l'exemple d'une protection renforcée en milieu urbain

Lagune méditerranéenne située au sud de Bastia, qui constitue une zone humide d'importance internationale au sens de la convention de Ramsar du 2 février 1971, l'étang de Biguglia est classé « réserve naturelle » par décret ministériel n° 94-688 du 9 août 1994. Sa propriété et sa gestion ont été transférées du département de la Haute-Corse à la collectivité de Corse en 2018.

La réserve s'étend sur une superficie de 1 790 ha, dont 1 450 constituée de la lagune. De faible profondeur (1,5 m) et soumis à une forte pression anthropique due à la proximité de l'agglomération bastiaise et à l'implantation de nombreux complexes touristiques, l'étang n'en demeure pas moins remarquable de par sa diversité faunistique et floristique. Le site abrite, en effet, plus de 240 espèces d'oiseaux et se trouve être une zone d'hivernage pour nombre d'entre eux. Il compte également un fortin datant du XVII<sup>ème</sup> siècle, aménagé en écomusée et abritant également les services administratifs et scientifiques de la réserve. Il jouxte le parc naturel aménagé de Fornacina (20 ha), propriété de la collectivité de Corse.

Le plan de gestion 2014-2018 de la réserve de Biguglia fixe cinq objectifs à long terme : assurer le fonctionnement hydraulique de l'étang, améliorer la qualité des eaux, assurer l'équilibre entre préservation du patrimoine et pression anthropique, maintenir les fonctions de réservoir biologique de la réserve et sensibiliser pour mieux protéger.

Conformément à l'article R. 332-60 du code de l'environnement, le document s'appuie sur une évaluation scientifique préalable, ainsi que sur un avis du comité consultatif et du comité scientifique. Le plan se décline en 26 objectifs de gestion et 70 opérations. Chaque objectif est évalué au moyen d'indicateurs de suivi et de grilles de seuils, permettant de situer l'avancement du plan. Une annexe détaille, par ailleurs, les coûts des mesures en fonctionnement et en investissement.

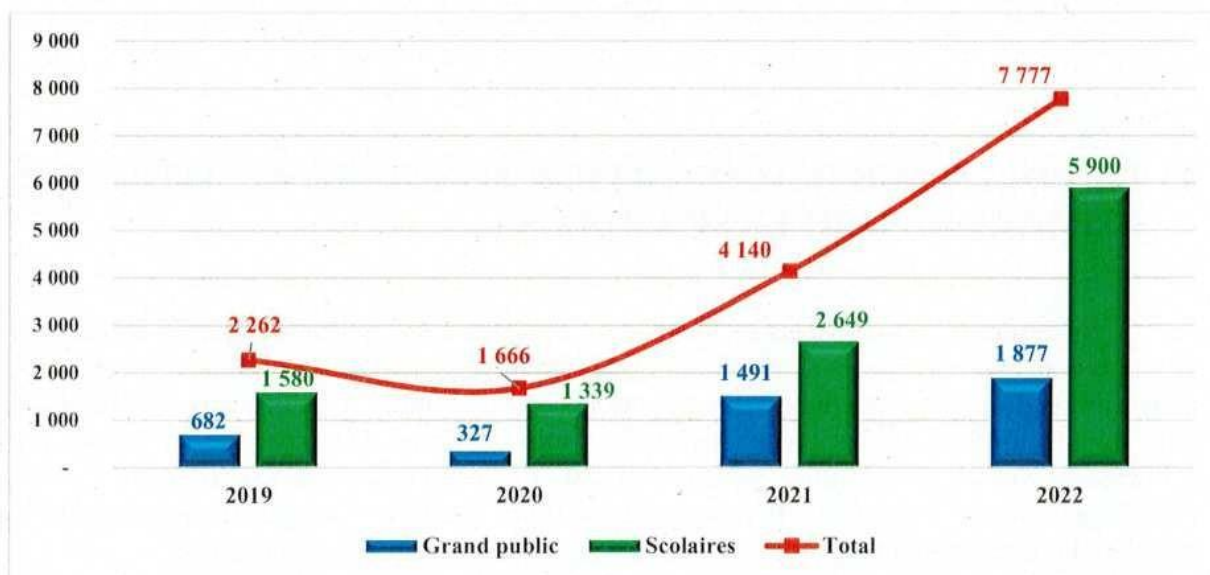
Les rapports d'activité précisent qu'en 2020, près des deux tiers des opérations de gestion étaient en cours de réalisation ou achevées. Les documents relèvent les progrès réalisés concernant la qualité des eaux, tout en soulignant les risques liés à la présence d'activités potentiellement polluantes en périphérie immédiate du site et la lenteur de réponse des milieux. Quatre opérations de dépollution ont été réalisées sur la période. Le document fait également état d'une gestion raisonnée de la pêche avec l'instauration de zones de non pêche ou de pêche saisonnière. Sur le plan de la biodiversité, le rapport relève également la progression des populations d'oiseaux, dépassant les 20 000 en 2020, et la variété des espèces observées.

La zone bénéficie d'un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Selon l'article L. 212-3 du code de l'environnement, ce document fixe des objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eaux superficielles et souterraines et des écosystèmes aquatiques ainsi que de préservation des zones humides. Elaboré et suivi par la commission locale de l'eau, il s'impose aux autres documents de planification (SCOT, PLU...). Le fonctionnement de cette commission est toutefois perfectible. L'instance ne s'est réunie que deux fois depuis 2018. De plus, elle ne dispose plus de structure porteuse depuis la création de la collectivité de Corse le 1<sup>er</sup> janvier 2018, générant des difficultés dans le déroulement des études ou des réalisations prescrites par le SAGE. La communauté de Communes de Marana Golo s'est portée candidate à plusieurs reprises pour assurer ce rôle, sans réponse à ce jour de la collectivité de Corse.

### 3.4.2 Les efforts en matière d'ouverture au public et de gestion de la fréquentation

La collectivité de Corse conduit des actions d'éducation à l'environnement et au développement durable à destination des scolaires et du grand public. En 2022, sept journées à thème de niveau national ou international<sup>66</sup>, se tenant sur le site de la réserve de Biguglia mais également sur d'autres sites Natura 2000, ont permis de sensibiliser 1 877 personnes, soit près de trois fois plus qu'en 2019. Les actions à destination des scolaires ont également fortement progressé, 5 900 élèves ayant participé à une journée ou une animation.

**Graphique n° 3 : Fréquentation des actions d'éducation à l'environnement (en nombre de personnes)**



Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la collectivité de Corse.

<sup>66</sup> Journée mondiale des zones humides, fête de la nature, semaine du développement durable, rendez-vous au jardin, fréquence grenouille, journées européennes du patrimoine, fête de la science.

La fréquentation de l'écomusée de Biguglia est stable sur la période, autour de 2 300 visiteurs, avec un pic d'activité à 2 728 en 2018.

Plus globalement, la fréquentation des sites fait l'objet d'un suivi effectif de la part de la collectivité de Corse. Plusieurs méthodes sont utilisées associant le comptage physique<sup>67</sup>, le recours à des éco-compteurs<sup>68</sup> ou à des drones pour les sites les moins accessibles, ou pour l'évaluation du nombre de plaisanciers. Une évaluation de la pression anthropique a été notamment conduite sur le site de la plage de Saleccia en Haute-Corse, en lien avec le parc marin du Cap Corse, le conservatoire du littoral et les professionnels du tourisme. Elle a débouché sur des travaux limitant l'accès aux visiteurs<sup>69</sup> et identifiant mieux les zones de baignade, d'activités nautiques ou d'accès aux bateaux motorisés.

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

*Pour les espaces naturels protégés dont elle assure la gestion, l'action de la collectivité de Corse est rendue complexe par la superposition de dispositifs juridiques pour un même territoire faisant intervenir de multiples opérateurs. Néanmoins, la collectivité doit veiller à la tenue régulière des instances de gestion et à la production des documents de suivi et d'informations réglementaires. Elle doit également doter ses services d'outils de pilotage opérationnels et fiabiliser son suivi financier dans un contexte de ressources dédiées limitées.*

*Des efforts sont à relever en termes d'ouverture au public et de mesure de la fréquentation. Pour la réserve naturelle de l'étang de Biguglia, espace protégé soumis à une forte anthropisation, les résultats sont tangibles. Le plan d'action est aux deux tiers mis en œuvre à ce jour et les populations d'oiseaux présentes sur le site sont désormais mieux connues.*

## **4 LA POLITIQUE D'ACQUISITION FONCIERE AU TITRE DES ESPACES NATURELS SENSIBLES**

En application des articles L. 113-8 et L. 215-1 du code de l'urbanisme, la collectivité de Corse peut créer des zones de préemption pour mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles. A ce titre, elle dispose d'un droit de préemption sur les biens immobiliers mis en vente. L'Assemblée de Corse, par délibération du 16 janvier 2018 portant délégation d'attributions au président du conseil exécutif de Corse, l'a autorisé à faire usage de ce droit. Il est ainsi compétent pour prendre la décision de préemption et signer l'acte authentique actant le transfert de propriété.

<sup>67</sup> Comptage des visiteurs ou de leurs véhicules sur les parkings aux abords des sites.

<sup>68</sup> Appareils munis d'une cellule photoélectrique qui permettent un comptage des passages, soit dans un sens, soit dans les deux sens en fonction du matériel utilisé.

<sup>69</sup> Parking sécurisé et payant.



Entre janvier 2018 et juin 2023, la collectivité de Corse a réalisé une seule acquisition d'espace naturel sensible. Elle a préempté, en 2018, une parcelle de terrain sur l'île de Cavallo<sup>70</sup>, dans l'archipel des îles Lavezzi. Depuis lors, cet achat rencontre de multiples difficultés juridiques, aux répercussions financières potentiellement importantes.

#### **Le rôle de l'office foncier de la Corse en matière d'acquisition foncière**

L'article L. 4424-26-1 du code général des collectivités territoriales précise que l'office foncier de la Corse (OFC), établissement public industriel et commercial placé sous la tutelle de la collectivité de Corse, peut, par sa stratégie d'acquisition foncière, contribuer à la politique de protection contre les risques naturels, ainsi qu'à titre subsidiaire à la préservation des espaces naturels en coopération avec les autres organismes chargés de la préservation de ces espaces dans le cadre de conventions.

L'office pourrait financer des acquisitions foncières ayant ces deux finalités par le biais de la taxe spéciale d'équipement (TSE). Toutefois, ce type d'opération ne figure pas dans son programme pluriannuel d'intervention 2019-2024. En outre, l'OFC a indiqué n'avoir jamais été saisi par des collectivités territoriales de l'île pour mener des projets fonciers contribuant à la politique de protection contre les risques naturels et à la préservation des espaces naturels.

Dans ces conditions, à ce jour aucune acquisition foncière n'a été réalisée par l'OFC dans ces deux domaines d'intervention.

## **4.1 Une acquisition unique réalisée en 2018 dans un contexte d'incertitudes**

### **4.1.1 La procédure de préemption mise en œuvre**

La procédure de préemption au titre des espaces naturels sensibles est régie par les articles L. 215-14 et suivants du code de l'urbanisme.

Une déclaration d'intention d'aliéner du 21 juin 2018, établie par le notaire mandaté par le propriétaire de la parcelle, a été reçue le 22 juin suivant par la collectivité de Corse. Conformément au code de l'urbanisme, cette dernière en a informé la commune de Bonifacio et le conservatoire du littoral, qui ont fait savoir qu'ils n'entendaient pas acquérir ce bien. La direction régionale des finances publiques a également été sollicitée pour rendre un avis.

<sup>70</sup> Cavallo fait partie de la commune de Bonifacio. La zone de préemption est définie par un arrêté ministériel du 14 mai 1964. L'île se situe dans le périmètre de la réserve naturelle des bouches de Bonifacio et dans celui de deux zones Natura 2000 (Iles Lavezzi / Bonifacio ; Plateau de Pertusato / Bonifacio et îles Lavezzi). Elle dispose également d'une protection ZNIEFF de type 1 (Iles Lavezzi). Enfin, une partie de son territoire est identifié par le PADDUC comme étant un espace remarquable ou caractéristique (ERC) du littoral (fiche n° 2A60).

Dans le délai de deux mois prévu par le code de l'urbanisme, le président du conseil exécutif a décidé, le 13 août 2018, de préempter la parcelle. L'Assemblée de Corse a examiné le 25 octobre 2018 un rapport concernant cette acquisition. Elle a délibéré, d'une part, pour prendre acte de la préemption et des crédits nécessaires au paiement du prix d'achat et, d'autre part, pour autoriser le président du conseil exécutif à signer l'acte authentique. Cette signature est intervenue devant notaire le 8 novembre 2018 et le paiement a été réalisé le 26 novembre 2018.

En application des dispositions du code civil, dès l'acte de préemption, la vente était considérée comme parfaite<sup>71</sup> et donc définitive, ni le vendeur ni le titulaire du droit de préempter ne pouvant se rétracter. Ainsi, l'autorisation sollicitée le 25 octobre 2018 par le président du conseil exécutif auprès de l'Assemblée de Corse pour signer l'acte authentique a présenté un caractère purement formel car sans portée juridique. En effet, la décision de préemption valant acquisition de la parcelle, par voie de conséquence, la collectivité de Corse était ensuite tenue de signer l'acte notarié actant le transfert de propriété, quel qu'ait été le résultat du vote portant sur la délibération soumise à l'Assemblée de Corse.

Selon les termes employés dans le rapport de la délibération du 25 octobre 2018, l'acquisition de la parcelle située sur l'île de Cavallo a constitué, pour le président du conseil exécutif de Corse, une décision présentant une dimension politique et symbolique.

Dans sa réponse aux observations provisoires, il insiste sur cette double dimension, tout en convenant que la décision de préemption a fait naître une situation juridique complexe.

#### **4.1.2 Les caractéristiques de la parcelle de terrain**

La parcelle de terrain acquise par la collectivité de Corse, portant le numéro de cadastre Q 272, est d'une superficie de 3,33 hectares. Elle est enclavée au sein de l'île de Cavallo, sans accès direct à la mer. Sous l'empire du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Bonifacio applicable jusqu'en 2022<sup>72</sup>, le terrain était situé en zone constructible<sup>73</sup>.

Selon la déclaration d'intention d'aliéner, de vieilles bergeries de 478 m<sup>2</sup> et une zone de stockage étaient présentes sur la parcelle, qui constituait le lot n° 66 de la zone d'aménagement concerté (ZAC) de l'archipel des îles Lavezzi.

---

<sup>71</sup> L'article 1583 du code civil prévoit qu'une vente est parfaite entre les parties, et la propriété est acquise de droit à l'acheteur à l'égard du vendeur, dès qu'on est convenu de la chose et du prix, quoique la chose n'ait pas encore été livrée ni le prix payé.

<sup>72</sup> Suite à une action contentieuse, le tribunal administratif de Bastia, par jugement du 17 février 2022, a enjoint au maire de Bonifacio de saisir son conseil municipal afin qu'il abroge le PLU ce qui a été fait par délibération du 16 mai 2022.

<sup>73</sup> Dans le PLU, la parcelle relevait du secteur UL2b à vocation résidentielle et touristique.

Le rapport environnemental, établi par le service des espaces naturels sensibles de la collectivité de Corse le 26 juillet 2018, indiquait qu'il existait pour cette parcelle « un fort enjeu de préservation de l'environnement et des écosystèmes fragiles (...), un enjeu de préservation de la qualité naturelle du site et du paysage ainsi qu'un bon potentiel d'aménagement, de mise en valeur et d'ouverture (maîtrisée) au public à des fins pédagogiques ». Ces conclusions ayant été établies sur la seule base d'images par satellite, le rapport soulignait que, faute de visite du bien, il était difficile de se prononcer sur la présence d'une flore protégée ou d'habitats jugés prioritaires en termes de protection et de conservation.

La décision de préemption du 13 août 2018 indiquait qu'elle était prise au titre des espaces naturels sensibles, eu égard à la situation géographique de la parcelle couverte par plusieurs dispositifs de protection environnementale. Elle précisait, en outre, que dans l'hypothèse où les bergeries en ruine édifiées sur ce terrain venaient à être conservées et réhabilitées, elles seraient affectées à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels. La décision envisageait la mise en place d'équipements légers d'accueil du public et l'aménagement d'espaces de promenade et de repos.

#### 4.1.3 L'acceptation du prix fixé par le propriétaire

Selon le code de l'urbanisme, la déclaration d'intention d'aliéner doit indiquer le prix demandé par le propriétaire. Le titulaire du droit de préemption peut lui proposer un prix différent en l'informant qu'à défaut d'acceptation de l'offre, le juge de l'expropriation sera amené à le fixer. Le propriétaire, soit accepte le prix proposé, soit maintient le prix figurant dans sa déclaration et accepte qu'il soit fixé par le juge de l'expropriation, soit renonce à l'aliénation.

Le prix était de 2 M€ dans la déclaration d'intention d'aliéner. Dans son avis du 19 juillet 2018, le service du domaine, à partir des éléments d'information dont il disposait, évaluait la parcelle à 1,94 M€ en cas de constructibilité épuisée et à 3 M€ en cas de possibilité d'édification de nouvelles constructions. La collectivité de Corse a accepté le prix fixé par le vendeur, auquel se sont ajoutés des frais d'acte notarié représentant 21 000 € de dépense supplémentaire.

La parcelle de terrain a été acquise à un prix de 60 € le m<sup>2</sup>, qui est très supérieur à celui des terrains non bâtis et non constructibles achetés comme espaces naturels sensibles par le conservatoire du littoral dans l'extrême sud de la Corse en 2017 et 2018. Pour des terrains occupés par un couvert végétal identique au milieu naturel rencontré sur l'île de Cavallo, il a effectué quatre achats fonciers<sup>74</sup> à un prix moyen de 0,50 € le m<sup>2</sup>. Le prix le plus élevé qu'ait payé le conservatoire dans l'extrême sud a été de 2 € le m<sup>2</sup> pour des acquisitions s'intercalant entre des zones d'habitat diffus composées de maisons individuelles, situation comparable à l'occupation du sol observée à Cavallo.

<sup>74</sup> Le conservatoire, durant ces deux années, a ainsi acquis près de 24 hectares pour seulement 124 000 €. Les acquisitions ont été réalisées en 2017 sur les communes de Bonifacio (9 925 m<sup>2</sup> pour 7 940 €) et de Pianottoli-Caldarellu (66 509 m<sup>2</sup> pour 40 000 €). En 2018, elles ont concerné la commune de Monaccia d'Aullène (138 600 m<sup>2</sup> pour 57 700 €) et, à nouveau, celle de Pianottoli-Caldarellu (23 480 m<sup>2</sup> pour 18 400 €).

En réponse aux observations provisoires, le président du conseil exécutif de Corse souligne que, selon les déclarations d'intention d'aliéner dont disposait la collectivité de Corse pour la période allant de 2015 à 2018, le prix moyen des terrains non bâtis sur l'île de Cavallo était de 126,27 € le m<sup>2</sup>, soit plus du double de la valeur de la parcelle acquise par la collectivité.

La chambre observe, néanmoins, que la capacité d'achat au titre de la préservation d'espaces naturels sensibles est considérablement réduite lorsque l'acquisition porte sur un terrain constructible, comme cela a été le cas en 2018. Les 2 M€ investis par la collectivité de Corse pour 3,3 hectares correspondaient à un potentiel d'achat d'au moins 100 hectares dans l'extrême Sud de la Corse.

#### **4.1.4 Les conditions juridiques et financières entourant l'acquisition**

##### **La nature des constructions édifiées sur la parcelle**

La déclaration d'intention d'aliéner mentionnait la seule présence sur la parcelle de vieilles bergeries présentées comme étant en état de ruines. Néanmoins, dès le 29 juin 2018, le service de la collectivité de Corse chargé de l'instruction de la déclaration d'intention d'aliéner<sup>75</sup> constatait, en consultant des images satellite de l'île de Cavallo, que le bâti visible ne semblait pas compatible avec le descriptif de la déclaration.

Le rapport de la délibération du 25 octobre 2018 de l'Assemblée de Corse, qui faisait également état de cette incohérence, ajoutait qu'aucune information précise et officielle sur la consistance et la nature réelle du bâti n'avait pu être recueillie dans le temps du délai de préemption, ceci malgré les diligences effectuées auprès des autorités compétentes, notamment les services de l'Etat.

Pour autant, l'existence de constructions d'une surface de près de 400 m<sup>2</sup> a, *de facto*, reçu une confirmation avec l'avis du 19 juillet 2018 du service du domaine. Ce document faisait bien état de la présence, sur la parcelle, de deux locaux de respectivement 96 et 287 m<sup>2</sup>. Il fournissait donc à la collectivité de Corse un descriptif notablement différent de celui de la déclaration d'intention d'aliéner. La collectivité de Corse a saisi la commune de Bonifacio et la préfecture de Corse le 8 août 2018, soit 13 jours avant l'expiration du délai pour préempter, afin d'obtenir des informations sur les constructions et sur leur situation au regard du droit de l'urbanisme.

La décision de préemption a donc été prise sans disposer d'informations complètes concernant la nature, la consistance, l'état et la légalité des constructions.

---

<sup>75</sup> A savoir, le service de la gestion domaniale administrative de Corse-du-Sud qui dépend de la direction générale adjointe du patrimoine, des moyens et de la commande publique.

*In fine*, le décalage entre le bâti décrit dans la déclaration d'aliéner et celui effectivement présent a été confirmé par l'acte authentique signé par le vendeur et le président du conseil exécutif le 8 novembre 2018. Cet acte décrit le bien immobilier vendu comme « une parcelle de terre sur laquelle se trouvent un bâtiment à usage de restaurant, des terrasses, des logements pour employés, une bergerie »<sup>76</sup> et précise que les constructions initiales ont été édifiées à la fin des années 1980 sans autorisation d'urbanisme et qu'il en est de même pour la réhabilitation réalisée dans le courant de l'année 2017 par le locataire des lieux.

### **La présence sur la parcelle d'un commerce en activité**

La déclaration d'intention d'aliéner, si elle faisait état de la présence sur la parcelle de bergeries en ruines, mentionnait également un usage commercial, sans autre précision. Elle indiquait, par ailleurs, que le bien mis en vente n'était grevé d'aucun droit réel ou personnel.

L'avis du 19 juillet 2018 du service du domaine signalait qu'un local à usage commercial et un local professionnel étaient présents sur la parcelle. Selon l'avis, une recherche réalisée sur internet laissait présumer qu'il s'agissait d'un restaurant.

Le service de la collectivité de Corse en charge de l'instruction de la déclaration d'intention d'aliéner identifiait également, le 23 juillet 2018, la présence effective sur le site d'un établissement de restauration en activité<sup>77</sup>.

Le courrier adressé le 8 août 2018 par la collectivité de Corse à la commune de Bonifacio faisait d'ailleurs état de l'existence d'un restaurant sur la parcelle dont l'acquisition était projetée, sans pour autant solliciter d'informations à son sujet.

La décision de préemption a donc été prise malgré l'incertitude relative aux conditions d'utilisation de la parcelle à des fins commerciales. La collectivité de Corse ne disposait alors d'aucune information sur les relations contractuelles entre le propriétaire de la parcelle et l'exploitant du commerce installé sur le site, et notamment sur l'existence d'un bail commercial en cours d'exécution, sa durée et ses conditions financières.

La collectivité de Corse a eu confirmation de l'existence d'un commerce sur place par un courrier du 29 août 2018, soit postérieurement à la décision de préemption du 13 août, émanant d'un représentant de la société civile immobilière qui s'était initialement portée acquéreur du bien, avant d'être évincée par l'effet de la décision de préemption. Il confirmait l'activité d'un restaurant sur le site depuis 2017 après reconstruction, cette même année, des bâtiments d'exploitation.

<sup>76</sup> L'acte authentique d'acquisition n'a fourni aucune information quant à leur surface.

<sup>77</sup> Ce constat figure dans une note interne du 23 juillet 2018 établie par ce service.

En outre, le 15 octobre 2018, la collectivité de Corse a reçu un projet d'acte authentique de vente élaboré par le notaire chargé de formaliser la transaction. Il mentionnait l'existence d'un bail d'une durée de neuf ans, du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au 31 décembre 2026, assorti d'un loyer annuel de 20 000 €. De ce fait, le projet d'acte indiquait que la collectivité de Corse n'aurait jouissance de son bien que par le biais de la perception du loyer. Ces dispositions ont ensuite été reprises dans l'acte authentique de vente, signé le 8 novembre 2018<sup>78</sup>.

Ces éléments d'information précis et importants sur les caractéristiques du bail n'ont pas figuré, pourtant, dans le rapport de présentation de la délibération du 25 octobre 2018 de l'Assemblée de Corse. Selon le compte rendu *in extenso* des débats de l'assemblée délibérante, ils n'ont pas, non plus, été exposés oralement avant le vote de cette délibération.

### **L'intégration de la parcelle dans le périmètre d'une ZAC**

La déclaration d'intention d'aliéner mentionnait que la parcelle mise en vente constituait un lot de la zone d'aménagement concerté (ZAC) de l'archipel des îles Lavezzi.

Le 20 juillet 2018, le service en charge de l'instruction de cette déclaration rappelait<sup>79</sup> que le cahier des charges de la ZAC était opposable à tout propriétaire d'un terrain sur l'île de Cavallo, notamment quant à la répartition des charges de copropriété. En outre, le fait de devenir propriétaire au titre d'une parcelle comprise dans l'assiette du cahier des charges de la ZAC emportait adhésion obligatoire à l'association syndicale libre (ASL) chargée d'assurer la gestion et l'entretien des ouvrages et aménagements d'intérêt collectif et, à ce titre, de répartir et de recouvrer auprès de ses membres les dépenses afférentes.

L'acte authentique signé le 8 novembre 2018 confirmait que les règles du cahier des charges de la ZAC devaient être respectées. Il renvoyait, par ailleurs, à l'application des statuts de l'association syndicale qui avaient été modifiés à la suite d'une assemblée générale des copropriétaires tenue le 29 juin 2018.

Avec l'acquisition de la parcelle en cause, la collectivité de Corse est devenue redevable de droit, en tant que propriétaire, de charges de copropriété.

---

<sup>78</sup> Dans l'acte authentique, le notaire a indiqué que les informations concernant, d'une part les travaux de réhabilitation totale des bâtiments, réalisés par le locataire des constructions, et, d'autre part, l'existence d'un bail commercial en cours, n'avaient pas été portées à sa connaissance au moment de l'établissement de la déclaration d'intention d'aliéner par le vendeur ainsi que par l'acquéreur initialement envisagé.

<sup>79</sup> Dans une note interne établie à cette date.

## 4.2 Un aménagement environnemental contraint jusqu'en 2026

### 4.2.1 L'existence d'un commerce de restauration en activité

**Un bail commercial en cours d'exécution qui, sauf résiliation, interdit à la collectivité de Corse de disposer de son terrain jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2027**

Le régime des baux commerciaux est défini aux articles L. 145-1 et suivants du code de commerce. Il s'applique aux contrats portant sur les locaux ou immeubles appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales et aux établissements publics et donc, en l'espèce, au bail liant la collectivité de Corse et la société qui exploite le restaurant installé sur la parcelle.

Initialement conclu le 30 novembre 2017 entre l'ancien propriétaire du terrain et la société exploitant le commerce, le bail concerne la totalité de la parcelle et des constructions édifiées sur place, à savoir deux bâtiments à usage commercial et un entrepôt. Les biens loués sont destinés à l'usage commercial de restauration, bar, brasserie<sup>80</sup>. Il a une durée de neuf années entières et consécutives, allant du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au 31 décembre 2026. Durant cette période, la jouissance de la parcelle revient au locataire.

La collectivité de Corse a eu une connaissance certaine de l'existence du bail suite au courrier du 29 août 2018 émanant de l'acquéreur évincé, au projet d'acte d'authentique de vente de la parcelle communiqué le 15 octobre 2018 par le notaire et à la signature de l'acte définitif le 8 novembre 2018. Ce faisant, le contrat lui est devenu opposable et elle s'est substituée à l'ancien bailleur dans ses droits et obligations<sup>81</sup>.

De ce fait, la collectivité de Corse ne peut disposer de son terrain jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2027 et sous réserve, à cette échéance, de ne pas reconduire le bail.

#### **La collectivité de Corse ne dispose d'aucun état des lieux des constructions**

Selon l'article L. 145-40-1 du code de commerce, lors de la prise de possession des locaux par le locataire en cas de conclusion d'un bail, un état des lieux est établi avec le bailleur. Ce document est joint au contrat de location ou, à défaut, est conservé par chacune des parties.

Le contrat de bail, au cas d'espèce, ne comporte pas d'état des lieux annexé et ne fournit aucun élément précis sur ce point.

Depuis 2018, la collectivité de Corse n'a, pourtant, engagé aucune diligence pour en faire élaborer un, en motivant sa démarche par le changement de propriétaire de la parcelle et par l'absence d'état des lieux établi au moment de la conclusion du bail. Elle ne dispose donc, à ce jour, d'aucun descriptif des immeubles dont elle est propriétaire et de leur état d'entretien.

<sup>80</sup> Selon le bail, le locataire est également autorisé à réaliser toute activité annexe, notamment touristique, hôtelière, para-hôtelière, d'hébergement touristique, jardin potager, discothèque, salon de thé.

<sup>81</sup> Le changement de propriétaire de la parcelle ne nécessitait pas la conclusion d'un avenant au bail initial.

### **Les trois options envisagées par la collectivité de Corse quant au devenir du bail**

Alors que l'acquisition de la parcelle est intervenue en novembre 2018, ce n'est que près de deux ans plus tard que la collectivité de Corse a adressé trois courriers successifs à son locataire afin de soulever la question du devenir du bail.

Le premier, daté du 5 août 2020 et notifié le 27 août par voie d'huissier de justice, présentait les trois options principales compatibles avec les objectifs du droit de préemption relatif aux espaces naturels sensibles. Il s'agissait, soit d'une résiliation du bail à court terme pour la démolition des locaux, soit d'un refus de renouvellement du bail à l'échéance, soit d'un maintien de l'activité commerciale sur la partie bâtie de la parcelle selon des modalités compatibles avec le projet de mise en valeur ayant conduit à exercer le droit de préemption. Le courrier ajoutait que chacune des options devait désormais faire l'objet d'une analyse juridique plus approfondie et contradictoire, de manière à ce que chacune des parties puisse faire valoir ses arguments. Pour cela, la collectivité de Corse proposait que son avocat prenne l'attache de celui du locataire et sollicitait ses coordonnées.

Ce courrier a fait l'objet de relances les 2 septembre et 24 novembre 2020 restées sans réponse. Dans ce contexte, une nouvelle démarche a été effectuée par la collectivité de Corse le 5 mars 2021. Le locataire y a cette fois-ci répondu le 10 mars 2021 en communiquant les coordonnées de son avocat. Pour autant, la collectivité de Corse n'a réalisé, depuis lors, aucune démarche auprès de lui soit directement, soit par l'intermédiaire de l'un de ses conseils.

### **Un cadre juridique limité pour procéder à la résiliation du bail, hors le cas d'un manquement du locataire à ses obligations contractuelles**

L'article L. 213-10 du code de l'urbanisme<sup>82</sup> prévoit que les locataires de locaux à usage commercial situés dans un bien acquis par préemption ne peuvent s'opposer à leur démolition. Le propriétaire doit verser les indemnités auxquelles le locataire peut prétendre.

Ainsi, si la collectivité de Corse décidait de résilier le bail avant le 31 décembre 2026 pour détruire les constructions, elle devrait obligatoirement verser une indemnité réparant l'intégralité du préjudice subi par le locataire. S'y ajouteraient les coûts de démolition des constructions et de remise en état du site.

Hormis ce cas de figure, les conditions d'interruption d'un bail commercial avant son terme sont prévues par l'article L. 145-4 du code de commerce et reprises dans le contrat liant la collectivité de Corse à son locataire. Elles s'avèrent inapplicables au cas d'espèce s'agissant des cas de figure que le bailleur est susceptible d'invoquer.

Ainsi, le bail prévoit, dans son article 28, sa résiliation de plein droit par le bailleur, soit du fait d'un défaut de paiement du loyer ou de remboursements de charges, soit du fait de l'inexécution par le locataire de l'une ou l'autre des dispositions du bail.

---

<sup>82</sup> Bien que l'article L. 213-10 du code de l'urbanisme concerne le droit de préemption urbain, il est applicable au droit de préemption relatif aux espaces naturels sensibles par renvoi de l'article L. 215-20 du même code.



Or, depuis 2018, la collectivité de Corse n'a relevé aucun manquement alors que, pourtant, cette option aurait pu être envisagée suite à la réalisation par le locataire de constructions non-conformes au permis de construire du 25 avril 2019 mais également après le dépôt, sans autorisation préalable, d'une déclaration de travaux le 16 août 2022 (Cf point 4.2.3).

Dans l'hypothèse où une telle situation perdurerait jusqu'à l'échéance du bail et faute de résiliation dans l'intervalle de ce dernier à l'initiative du locataire<sup>83</sup>, la collectivité de Corse ne pourrait alors récupérer la jouissance de la parcelle qu'en décidant de ne pas renouveler le contrat au-delà du 31 décembre 2026.

#### 4.2.2 Des mesures de gestion de la parcelle inexistante

L'article L. 215-21 du code de l'urbanisme prévoit que les terrains acquis par voie de préemption au titre des espaces naturels sensibles sont aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel.

La parcelle fait partie du domaine privé de la collectivité de Corse. En l'état, du fait de son intégration dans le périmètre d'une ASL, elle ne peut être incorporée au domaine public quand bien même elle serait affectée à l'usage direct du public et ferait l'objet d'aménagements propres à lui conférer cette qualification<sup>84</sup>.

Deux ans après l'acquisition, la collectivité de Corse a adressé au locataire les trois courriers précités des 5 août, 2 septembre et 24 novembre 2020 afin de solliciter une visite des lieux en sa compagnie, à une date à définir. Ces demandes sont restées sans réponse et la collectivité de Corse n'a plus fait de nouvelles démarches en ce sens.

Selon l'article 19 du bail, le locataire doit laisser en permanence un accès libre aux locaux notamment pour que le bailleur puisse vérifier leur bon entretien. Sauf urgence manifeste, ce dernier doit simplement l'aviser au moins 48 heures à l'avance. Ainsi, en respectant l'information préalable et le délai de préavis requis, une visite par la collectivité de Corse aurait pu avoir lieu. L'absence de réponse aux trois courriers ne pouvait donc être assimilée à un refus d'autorisation du locataire, le bail ne lui donnant pas cette prérogative.

Depuis 2018, les services de la collectivité ne se sont donc jamais rendus sur le site. Dès lors, aucun diagnostic n'a été établi quant à l'état environnemental de la parcelle, qui ne fait l'objet d'aucun plan de gestion. En raison du bail commercial en cours, nul aménagement n'a été réalisé sur place et aucun public n'y a été accueilli. Selon la collectivité de Corse, une visite de la parcelle était néanmoins prévue « avant l'été 2023 ».

<sup>83</sup> Le bail prévoyant que la résiliation ne peut intervenir à l'initiative du locataire qu'à l'expiration d'une période triennale, elle n'est donc désormais plus possible qu'avec une date d'effet au 31 décembre 2023, soit au terme de la deuxième période de trois ans d'application du contrat.

<sup>84</sup> La domanialité publique est en effet incompatible avec le régime juridique défini par l'ordonnance n° 2004-632 du 1<sup>er</sup> juillet 2004 relative aux associations syndicales de copropriétaires, notamment au regard du principe d'inaliénabilité qui s'applique aux biens du domaine public. Conseil d'Etat, chambres réunies, 10 mars 2020 (n° 432555).

L'article L. 215-22 du code de l'urbanisme prévoit un délai de dix ans après l'acquisition pour que le terrain soit utilisé comme espace naturel sensible. Passé ce délai et faute de pouvoir justifier d'une telle utilisation, notamment si le terrain conservait sa vocation commerciale actuelle, la collectivité de Corse s'exposerait à une possible demande de rétrocession que pourrait formuler l'ancien propriétaire<sup>85</sup>.

### 4.2.3 La présence de constructions illégales

#### **La régularisation en 2019 des constructions qui avaient été antérieurement édifiées sans autorisation d'urbanisme**

Alors que la décision de préemption a été prise le 13 août 2018 et notifiée au propriétaire de la parcelle et au notaire respectivement les 16 et 20 août 2018, le locataire avait déposé le 9 août 2018 une demande de permis de construire auprès de la commune de Bonifacio aux fins de restructuration et d'extension de la cuisine du restaurant<sup>86</sup>.

L'acte authentique de vente signé le 8 novembre 2018 mentionnait que « le bien n'a fait l'objet d'aucune demande de permis de construire ainsi que le vendeur le déclare, précisant toutefois que son achèvement a eu lieu à la fin des années 1980. Le bien a fait l'objet de travaux de réhabilitation totale par le locataire dans le courant de l'année 2017 sans autorisation. » L'acte authentique ajoutait qu'« il est toutefois précisé que ces travaux ont fait l'objet *a posteriori* (août 2018) d'une demande de permis de construire ». Une copie du dossier technique d'architecte établi pour ces travaux figurait en annexe de l'acte authentique.

La commune de Bonifacio a délivré un permis de construire le 25 avril 2019 mentionnant une surface existante avant travaux de 359 m<sup>2</sup>, une surface créée de 137,5 m<sup>2</sup> et une surface supprimée de 41 m<sup>2</sup> soit, *in fine*, un total de 455,5 m<sup>2</sup>. Selon le permis, il s'agissait de régulariser des travaux réalisés sans autorisation pour la construction existante édifiée dans les années 1970 et pour la restructuration du restaurant.

La collectivité de Corse n'a pas été sollicitée par le locataire à ce sujet. Elle n'a donc pas donné d'accord pour la régularisation des constructions.

Pour autant, à partir du moment où elle a eu connaissance de la demande de permis, elle n'a pas sollicité la commune de Bonifacio afin d'obtenir des informations à son sujet ni formulé d'opposition, soit au moment de la signature de l'acte authentique, soit durant la phase d'instruction. Une fois le permis délivré, elle n'a pas établi de recours gracieux auprès du maire de Bonifacio et de recours contentieux devant le tribunal administratif, alors qu'elle pouvait juridiquement le faire en sa qualité de propriétaire du bien<sup>87</sup>. Ce faisant, la collectivité de Corse a implicitement accepté la démarche de régularisation des constructions illégalement édifiées sur le terrain qu'elle avait acquis et dont elle est également devenue propriétaire.

<sup>85</sup> Lorsque la préemption a été exercée au titre des espaces naturels sensibles, aucun droit de rétrocession n'est prévu en faveur de l'acquéreur évincé.

<sup>86</sup> Selon l'article R 423-1 du code de l'urbanisme, le ou les propriétaires du ou des terrains, leur mandataire ou une ou plusieurs personnes attestant être autorisées par eux à exécuter les travaux peuvent déposer une demande de permis de construire.

<sup>87</sup> Et en vertu de l'article L. 600-1-2 du code de l'urbanisme.

### **Le projet de réalisation en 2022 de nouveaux travaux par le locataire sans autorisation préalable sollicitée auprès de la collectivité de Corse**

L'article 24 du contrat de bail prévoit que le locataire peut opérer toute opération d'aménagement du bien loué et procéder à tous autres travaux, notamment de destruction ou de construction de nouveaux locaux ou bâtiments, après accord préalable et exprès du bailleur.

Par courrier du 16 août 2022, la commune de Bonifacio a informé la collectivité de Corse du dépôt par le locataire d'une déclaration préalable de travaux. Or, la collectivité de Corse n'avait pas été saisie préalablement par celui-ci afin qu'elle l'autorise à établir une telle déclaration. Elle en a informé la commune de Bonifacio le 13 septembre 2022.

Cette dernière, dès le 31 août 2022, avait toutefois pris une décision d'opposition à la déclaration du locataire au motif que les travaux envisagés, dépassant une surface au sol de 20 m<sup>2</sup>, nécessitaient une demande de permis de construire. Elle en a informé la collectivité de Corse le 14 septembre 2022 en lui demandant quelle serait sa position si une telle demande était ultérieurement déposée par le locataire. Aucune réponse ne lui a été fournie.

### **L'existence de constructions édifiées illégalement après que la collectivité de Corse soit devenue propriétaire de la parcelle**

Selon la décision d'opposition du 31 août 2022 prise par la commune de Bonifacio, la déclaration de travaux visait non seulement à autoriser de nouvelles constructions mais également à en régulariser certaines construites en non-conformité avec le permis de construire délivré le 25 avril 2019. Il s'agissait d'un auvent de 80 m<sup>2</sup> abritant des chambres froides et d'un Algeco de 14 m<sup>2</sup> permettant le stockage de produits alimentaires.

S'agissant de ces deux constructions, la décision d'opposition visait un procès-verbal de constat d'infraction du 23 mars 2021 et un rapport de contrôle du 6 juillet 2022 établis par la direction départementale des territoires de la Corse-du-Sud<sup>88</sup>. Le procès-verbal a été notifié à la collectivité de Corse par courrier du 15 avril 2021, qui rappelait l'infraction relevée et demandait la constitution, sous un délai d'un mois, d'un dossier de régularisation. Une même notification a été adressée au locataire. Pour autant, suite à un contrôle effectué le 6 juillet 2022, le rapport de la direction départementale des territoires concluait à l'absence de démarches destinées à régulariser la situation administrative de ces deux constructions illégales.

Or, ces dernières sont juridiquement la propriété de la collectivité de Corse en application des dispositions de l'article 546 du code civil et du contrat de bail<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> Le procès-verbal du 23 mars 2021 constatait une violation des règles d'urbanisme avec la présence sur le terrain appartenant à la collectivité de Corse d'un Algeco d'une surface d'environ 14 m<sup>2</sup>. Le rapport de contrôle du 6 juillet 2022 faisait état, quant à lui, de ce même Algeco et d'un auvent de 80 m<sup>2</sup>, ces deux éléments n'étant pas compris dans le permis de construire de régularisation délivrée le 25 avril 2019 par la commune de Bonifacio.

<sup>89</sup> Selon son article 24, tous embellissements, améliorations et installations faits par le preneur dans les locaux loués resteront, en fin de jouissance, la propriété du bailleur sans indemnité à la charge de ce dernier.

Alors même que les dispositions du bail n'avaient pas été respectées s'agissant de l'autorisation préalable à donner par le propriétaire et que toute nouvelle construction est par principe interdite sur un espace naturel sensible, la collectivité de Corse n'a pas adressé le moindre courrier à son locataire afin de dresser le constat de ses manquements contractuels, de le mettre en demeure de respecter les obligations qui s'imposent à lui et de lui demander de supprimer les deux constructions édifiées sans autorisation d'urbanisme.

La collectivité de Corse a donc tacitement accepté, d'une part la réalisation sur son terrain de nouvelles constructions illégales et, d'autre part, que l'édification d'autres éléments bâtis puisse être envisagée sans que son autorisation préalable soit sollicitée par le locataire.

En réponse à un extrait des observations provisoires de la chambre, le locataire indique qu'il sollicitera à nouveau une autorisation administrative pour régulariser les constructions et réaliser son projet de réhabilitation globale.

#### **4.2.4 Le refus de recouvrement des loyers dus par le locataire**

La contrepartie financière d'un bail commercial est le versement d'un loyer par le locataire. Le bail auquel est partie la collectivité de Corse prévoit, dans son article 9, un loyer de 20 000 € par an hors droits et hors charges, le premier paiement devant être réalisé le 30 septembre 2018.

L'article 10 fournit les modalités de révision du loyer qui peut intervenir au moins tous les trois ans révolus. En application de ces dispositions, une révision était possible dès le 30 novembre 2020, au terme de la première période triennale. La collectivité de Corse n'a fait aucune démarche en ce sens. La prochaine échéance de révision est le 30 novembre 2023.

Depuis l'acquisition de la parcelle, le locataire aurait dû verser un loyer au 30 septembre des années 2019, 2020, 2021 et 2022, soit un montant cumulé de 80 000 €. Pourtant, la collectivité de Corse n'a pas émis de titre de recettes pour les recouvrer<sup>90</sup>.

Dans ce contexte, le locataire a établi un chèque de règlement puis l'a fait remettre par voie d'huissier de justice au payeur régional, comptable public de la collectivité de Corse. Une telle démarche est intervenue le 25 septembre 2019, le 30 septembre 2020, le 5 octobre 2021 et le 29 septembre 2022, chaque fois pour le montant du loyer annuel du.

---

<sup>90</sup> Sur ce point, suite à une question portant sur le suivi de l'acquisition de la parcelle de Cavallo posée par un conseiller de l'Assemblée de Corse lors de sa session du 25 février 2021, le président du conseil exécutif de Corse avait répondu que l'exploitant avait proposé de verser des loyers mais qu'il avait refusé de les encaisser tant que la situation n'était pas juridiquement régularisée. Par ailleurs, en réponse à des interrogations sur la situation de la parcelle de Cavallo formulées par une association de défense de l'environnement, la collectivité de Corse lui a notamment indiqué, par courrier du 3 mars 2021, que, dans la mesure où le locataire n'avait pas répondu aux multiples correspondances qui lui avait été adressées, elle n'avait pas souhaité pour l'heure procéder à l'encaissement ni même à la demande de paiement des loyers prévus par le bail commercial.

En application de l'article 2240 du code civil, chacune de ces démarches a interrompu la prescription quinquennale<sup>91</sup> instituée par l'article 2224 du même code<sup>92</sup> et applicable à la créance résultant du contrat de bail liant la collectivité de Corse à son locataire<sup>93</sup>.

Le comptable public n'a pas pris en charge les quatre chèques en arguant du fait qu'aucun titre de recette exécutoire n'avait préalablement été établi par la collectivité de Corse et qu'il ne lui appartenait pas de s'immiscer dans les relations entretenues entre les parties au contrat. Après les tentatives de paiement, le payeur régional en a informé la collectivité de Corse par courriel en 2020, 2021 et 2022. En 2020 et 2021, il a également sollicité dans son message des instructions quant au recouvrement des loyers concernés. Aucune réponse ne lui a été fournie.

Depuis 2019, il n'y a pas eu d'échange entre la collectivité de Corse et son locataire pour parvenir à un paiement régulier du loyer. Aucun recouvrement n'a donc été réalisé.

Le locataire exerce donc son activité commerciale sans que la collectivité de Corse perçoive la contrepartie financière prévue au bail. Il bénéficie donc, *de facto*, d'une occupation des lieux qui lui est consentie à titre gratuit.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse confirme son refus d'encaisser les loyers commerciaux. Il explique cette position par le caractère complexe de la situation juridique de la parcelle qui doit conduire *« l'ensemble des pouvoirs publics à définir et mettre en œuvre une stratégie d'ensemble, en concertation notamment avec l'Etat, la commune de Bonifaziu et le Conservatoire du littoral, visant au rétablissement de l'Etat de droit sur l'île de Cavaddu, incluant son libre accès au public, et le respect des normes urbanistiques et environnementales. »*

La chambre rappelle, toutefois, que le président du conseil exécutif de Corse est, selon l'article L. 4422-25 du CGCT, l'ordonnateur des dépenses et prescrit l'exécution des recettes de la collectivité de Corse. A ce titre, l'article 11 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique prévoit qu'il constate les droits et les obligations, liquident les recettes et émet les ordres de recouvrer. En l'espèce, les loyers dus à la collectivité de Corse s'appuient sur une obligation réelle non contestée, le bail, et doivent donc être recouverts.

#### 4.2.5 Le défaut de paiement des charges de copropriété

Le cahier des charges de la ZAC de l'archipel des îles Lavezzi est opposable à la collectivité de Corse qui, par effet induit, est également devenue membre de l'ASL des copropriétaires, dénommée « association syndicale de l'île de Cavallo (ASIC) », et donc redevable des charges de copropriété.

<sup>91</sup> Au cas d'espèce, il s'agit de la prescription d'assiette ou de mise en recouvrement.

<sup>92</sup> Cet article dispose que les actions personnelles ou mobilières se prescrivent par cinq ans à compter du jour où le titulaire d'un droit a connu ou aurait dû connaître les faits permettant de l'exercer.

<sup>93</sup> Cour de cassation, chambre civile, 6 juillet 2022 (n° de pourvoi 21-15.039).

Selon l'acte authentique de vente de la parcelle, la collectivité de Corse s'engage à exécuter toutes les charges, clauses et conditions contenues dans les statuts de l'ASIC et supporte les charges à compter du jour de l'entrée en vigueur de la jouissance et le coût des travaux qui seront décidés à compter de ce jour<sup>94</sup>, exécutés ou non ou en cours d'exécution.

Depuis 2018, plusieurs demandes de paiement de charges ont été notifiées à la collectivité de Corse.

Celle-ci ne s'est toutefois acquittée d'aucune des sommes demandées. Elle s'est d'abord retranchée, pour motiver son refus de paiement<sup>95</sup>, sur les termes de l'acte authentique de vente qui introduisait un doute sur l'appartenance de la parcelle à la ZAC. Après que cette incertitude ait été levée le 15 juin 2019 suite à une assemblée générale des copropriétaires, ce dont la collectivité de Corse a eu connaissance le 22 juillet 2019, elle ne s'est pas néanmoins acquittée des charges dues et n'a pas non plus engagé de démarches auprès de l'ASIC ou de son syndic afin d'avoir des précisions à leur sujet ou en contester le montant.

Ce n'est finalement que le 24 mai 2023, soit quatre ans et demi après le transfert de propriété, que la collectivité de Corse, par le biais d'un courrier adressé au syndic, l'a informé qu'elle serait en mesure de donner suite aux appels de fonds dès lors qu'aura pu être déterminé, sur les plans juridique et comptable, le montant des charges réellement dues.

Le contrat de bail applicable aux relations entre la collectivité de Corse et le locataire du restaurant présente, dans son article 11, les modalités de répartition des charges entre les parties. Il précise que le locataire remboursera au bailleur l'ensemble des charges relatives au bien loué figurant sur le décompte établi par l'ASIC. Ce remboursement est réalisé sur la base d'un relevé établi annuellement par le bailleur.

La collectivité de Corse doit donc régler l'intégralité des charges auprès de l'association des copropriétaires puis demander à son locataire de rembourser celles qui lui incombent. Ce dispositif n'a jamais été mis en œuvre. Depuis l'acquisition de la parcelle, le locataire a payé directement à l'ASIC les charges de copropriété.

Celui-ci s'est ainsi substitué à la collectivité de Corse sans que les modalités de leur répartition soient préalablement définies. En tout état de cause, si le bail en cours n'était pas renouvelé à son échéance, la totalité des charges dues annuellement devrait alors être payée par la collectivité de Corse<sup>96</sup>.

En réponse à un extrait des observations provisoires, le locataire indique qu'il entend, dans les meilleurs délais, réclamer à la collectivité de Corse les sommes correspondant aux charges de copropriété.

<sup>94</sup> Selon les termes de l'article L. 213-14 du code de l'urbanisme, le transfert de propriété intervient à la plus tardive des dates de signature de l'acte authentique ou de paiement du prix de vente. Au cas d'espèce, cette date est celle du paiement effectif intervenu le 26 novembre 2018.

<sup>95</sup> Le refus de paiement a été notifié au syndic par courrier de la collectivité de Corse du 20 mars 2019.

<sup>96</sup> Pour l'année 2022, le budget prévisionnel de l'association syndicale était de 1,4 M€. La collectivité de Corse détient, pour la parcelle acquise, 32 756 tantièmes généraux sur un total de 4 220 939, soit 0,8 %. En tenant compte de ces données générales et hors dépenses particulières et/ou exceptionnelles de l'ASIC, le montant annuel des charges dues par la collectivité de Corse peut être estimé, *a minima*, à 11 000 € par an. Par ailleurs, la collectivité de Corse s'acquitte auprès du Trésor public de la taxe foncière applicable à la parcelle d'un montant de près de 4 000 € par an.

**Rappel du droit n° 5 :** Procéder à l'encaissement des loyers annuels dûs par le locataire et au paiement des charges de copropriété conformément aux dispositions des articles 9 et 11 du contrat de bail.

### 4.3 La difficile transformation de la parcelle à compter de 2027

#### 4.3.1 Une indemnisation obligatoire du locataire si le bail n'est pas renouvelé

L'article L. 145-8 du code de commerce prévoit que le droit au renouvellement du bail ne peut être invoqué que par le propriétaire du fonds qui est exploité dans les lieux. Selon l'article L. 145-10 du même code, le locataire doit notifier au bailleur sa demande de renouvellement dans les six mois qui précèdent l'expiration du bail. Le bailleur dispose de trois mois pour faire connaître son refus de renouvellement en précisant les motifs de sa décision.

Le bail commercial en cours liant la collectivité de Corse et son locataire ne contient aucune disposition expresse concernant son éventuel renouvellement à échéance. La collectivité de Corse pourra donc ne pas renouveler le bail si une demande lui est adressée.

Dans ce cas de figure, l'article L. 145-14 du code de commerce prévoit que le propriétaire doit payer au locataire une indemnité d'éviction égale au préjudice causé par le défaut de renouvellement<sup>97</sup>. En vertu de l'article L. 145-26 du même code, lorsque le bail commercial concerne un immeuble appartenant à une collectivité territoriale, son non-renouvellement impose à celle-ci le paiement de l'indemnité, même si son refus est justifié par une raison d'utilité publique.

La collectivité de Corse devra obligatoirement verser une indemnité d'éviction<sup>98</sup>. Ce point est d'ailleurs évoqué dans le courrier du 5 août 2020 qu'elle a adressé au locataire.

Le montant de l'indemnité peut être fixé amiablement, le cas échéant en recourant à des experts capables d'évaluer la somme permettant de compenser le préjudice financier subi. En cas de désaccord, le tribunal judiciaire peut être saisi et fixer lui-même le montant de l'indemnité en vertu de son pouvoir souverain d'appréciation<sup>99</sup>.

La collectivité de Corse devra donc se soumettre à une procédure amiable ou judiciaire d'évaluation de l'indemnité d'éviction. A ce stade, elle a indiqué qu'elle n'avait établi aucune estimation du montant qu'elle pourrait représenter.

<sup>97</sup> L'article L. 145-17 du code de commerce ne prévoit que deux cas de figure qui permettent au bailleur de refuser le renouvellement sans être tenu au paiement d'une telle indemnité. Leur champ d'application est toutefois particulièrement réduit. En effet, le bailleur doit, soit justifier d'un motif grave et légitime à l'encontre du locataire sortant, soit établir que l'immeuble doit être totalement ou partiellement démoli en raison de son état d'insalubrité reconnue par l'autorité administrative ou ne peut plus être occupé sans danger en raison de son état.

<sup>98</sup> Selon l'article L. 145-14 du code de commerce, l'indemnité d'éviction comprend notamment la valeur marchande du fonds de commerce, déterminée suivant les usages de la profession, augmentée éventuellement des frais normaux de déménagement et de réinstallation, ainsi que des frais et droits de mutation à payer pour un fonds de même valeur.

<sup>99</sup> Cour de cassation, chambre civile, 15 octobre 2008 (n° de pourvoi 07-17.727).

### **4.3.2 Une destination définitive des constructions restant à définir**

L'article L. 215-11 du code de l'urbanisme prévoit que si la construction présente sur le terrain acquis par voie de préemption est conservée, elle est affectée à un usage permettant la fréquentation du public et la connaissance des milieux naturels.

La rédaction de ces dispositions induit que la construction doit, en principe, être supprimée, ce qui est cohérent avec l'objectif de constitution d'un espace naturel sensible. La destruction du bâti rend intégralement à la nature le terrain concerné. Dans cette logique, la construction n'est conservée que par exception et convertie en lieu d'information du public.

La collectivité de Corse aura donc le choix entre ces deux options, dès lors qu'elle donnera à l'espace acquis la destination qui a justifié l'exercice du droit de préemption. Selon le choix opéré, ses conséquences financières pourraient être significatives.

La démolition des 450 m<sup>2</sup> de bâtiments présents sur la parcelle va nécessairement entraîner des coûts de travaux et de remise du site dans son état naturel qui devraient être importants en raison des contraintes propres que crée l'insularité de Cavallo. Au-delà des difficultés techniques de réalisation de l'opération, le déplacement éventuel d'engins de travaux sur l'île sera onéreux, comme le transport hors de Cavallo des gravats issus de la démolition.

Dans le cas de figure où la collectivité de Corse déciderait de conserver tout ou partie des bâtiments existants, la question de leur restructuration sera alors posée puisqu'ils ont été conçus pour répondre aux besoins de fonctionnement d'un établissement de restauration. Des travaux de réaménagement seront donc nécessaires pour transformer les lieux en un espace d'accueil et d'information du public. Là encore, l'insularité de Cavallo aura une incidence sur le coût des travaux par rapport à celui constaté d'ordinaire pour des opérations de même nature.

En outre, le fonctionnement d'un tel espace nécessitera la présence sur place de moyens humains, à tout le moins durant les périodes d'ouverture du site au public. Il s'agira là d'une dépense nouvelle et supplémentaire pour la collectivité de Corse.

### **4.3.3 Des difficultés prévisibles d'accessibilité pour le public**

Selon l'article L. 215-21 du code de l'urbanisme, les terrains acquis par préemption au titre des espaces naturels sensibles sont aménagés pour être ouverts au public, sauf exception justifiée par la fragilité du milieu naturel.

Selon les informations et constats disponibles, cette exception ne trouve pas à s'appliquer pour la parcelle acquise sur l'île de Cavallo, qui devra donc nécessairement accueillir du public pour justifier la préemption mise en œuvre en 2018 par la collectivité de Corse. Or, pour rendre cet accueil effectif, plusieurs problèmes existants quant aux conditions d'accès à l'île puis à la circulation sur place devront être préalablement résolus.



### **Les conditions restrictives d'accès à l'île de Cavallo**

Cavallo n'est accessible par la mer que par le biais de quatre aménagements qui permettent aux bateaux d'accoster. L'île dispose ainsi d'un port et de trois pontons<sup>100</sup>. L'accès au port n'est possible qu'en utilisant une navette dont l'ASIC fixe la fréquence de rotation et le prix du billet.

En l'état, tout visiteur ne pourra donc se rendre sur l'île que par ses propres moyens s'il dispose d'un bateau, ou en empruntant la navette.

Or, les conditions d'utilisation de celle-ci sont restrictives selon les termes du règlement « complémentaire et éthique » approuvé le 12 décembre 2020 par l'assemblée générale des copropriétaires<sup>101</sup>. Ainsi, son article 4 prévoit que le service de liaison maritime entre l'île de Cavallo et la Corse ne peut être utilisé, sauf exceptions, que par certains usagers dont la liste est définie limitativement. Il s'agit principalement, d'une part des propriétaires et de leurs amis, invités et familles et, d'autre part, des gérants de restaurants, bars, magasins et hôtels et de leurs familles, employés et clients. Le même article précise que le service de transport ne peut en aucun cas être utilisé à d'autres fins et « encore moins pour le transport de non-résidents non autorisés. »

En application de ces dispositions, aucun visiteur souhaitant se rendre sur la parcelle acquise par la collectivité de Corse ne pourra utiliser la navette, sauf à justifier qu'il est l'invité de ladite collectivité. Le prix associé à un transport depuis les deux points de départ possibles, à savoir le port de Bonifacio et le ponton sis au lieu-dit Piantarella situé au nord de cette commune, est élevé et sans doute dissuasif en rapport à l'intérêt potentiel de la visite. En effet, en 2023 il est de 40 € par personne pour un aller-retour dans la journée.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil exécutif de Corse fait valoir que l'utilisation des pontons ne peut faire l'objet d'une limitation de la part de l'ASIC et que les visiteurs peuvent théoriquement utiliser la navette maritime existante ou le cas échéant, celle que pourrait proposer à l'avenir la collectivité de Corse.

### **Les possibilités limitées de circulation sur l'île**

Dans l'hypothèse où un visiteur débarquera pour visiter la parcelle, se posera la problématique de ses déplacements sur l'île en dehors du domaine public maritime puisque la parcelle acquise par la collectivité de Corse ne dispose pas d'accès direct à la mer.

En effet, toutes les voies de circulation à Cavallo sont privées et appartiennent aux copropriétaires. Il n'existe aucune voirie publique. Le règlement de copropriété du 12 décembre 2020, dans son article 17, autorise la circulation sur l'île pour les seules et mêmes catégories de personnes que celles pouvant emprunter la navette maritime. Cet article fixe également le type de véhicule électrique pouvant être utilisé, ainsi que leurs règles de circulation.

---

<sup>100</sup> La propriété de ces pontons n'est pas déterminée. Ils ne font l'objet d'aucune autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public maritime qu'ils occupent. L'amarrage à ces pontons, qui sont situés dans trois anses de l'île, ne peut être opéré que par des embarcations de taille réduite ou par des bateaux de plaisance.

<sup>101</sup> Les prescriptions de ce règlement complètent celles définies dans le cahier des charges de la ZAC (adopté en mai 1977 et modifié en septembre 1983) et dans les statuts de l'ASIC (adoptés en avril 1977 et modifiés en juin 2018).

Ce dispositif restrictif est accentué par les dispositions de l'article 3 du règlement qui, tenant compte des capacités du système d'épuration des eaux dont dispose Cavallo, limite le nombre de personnes susceptibles d'être accueillies journalièrement par les propriétaires et, plus particulièrement, par les établissements recevant du public.

Ainsi, pour le restaurant implanté sur la parcelle appartenant à la collectivité de Corse, ce nombre ne peut excéder 100, personnel compris. En outre, l'article 3 stipule que les clients doivent être transportés depuis le port puis y être raccompagnés à bord des voitures électriques de l'établissement, « sans s'arrêter dans d'autres parties de l'île ».

Ainsi, en application de telles dispositions, seul un nombre limité de visiteurs, préalablement identifiés comme étant des invités de la collectivité de Corse, pourront se rendre sur la parcelle depuis le port de Cavallo ou, à défaut, depuis l'un des pontons dont dispose l'île. Leur circulation sur l'île ne pourra nécessairement être ensuite que très réduite.

Dans sa réponse à un extrait des observations provisoires, le président de l'ASIC appelle l'attention quant aux conséquences de l'ouverture de la parcelle au public à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2027. A cet effet, il précise que « *l'île pourrait être confrontée à des coûts élevés découlant de l'entretien des routes, des espaces verts, des plages, des réseaux électriques, des réseaux hydrauliques, de la collecte et de l'élimination des déchets, et surtout de la sécurité en cas d'accès inconditionnel et incontrôlé des personnes et des véhicules aux zones privées actuelles.* »

### **L'absence de recours contre le règlement de copropriété adopté en décembre 2020**

Plusieurs des dispositions du règlement de copropriété adopté par l'ASIC le 12 décembre 2020 posent question quant au principe de libre circulation des personnes et au droit de propriété. En tout état de cause, elles sont de nature à rendre complexe une éventuelle ouverture au public de la parcelle à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2027.

Pour autant, la collectivité de Corse n'a pas contesté auprès de l'association les dispositions du règlement. Elle n'a pas non plus introduit de recours contentieux bien qu'elle puisse le faire en tant que membre de l'ASIC<sup>102</sup>.

La collectivité de Corse n'avait pas assisté à l'assemblée générale des copropriétaires du 12 décembre 2020, organisée en visioconférence en raison de la crise sanitaire, au cours de laquelle le règlement a été adopté. Depuis 2019, elle n'a d'ailleurs participé à aucune des assemblées générales qui se sont tenues. A compter de février 2022, elle n'a plus été destinataire des convocations, ainsi que des procès-verbaux de réunion, alors que deux assemblées ont eu lieu les 10 août et 17 décembre 2022<sup>103</sup>. Le 24 mai 2023, la collectivité de Corse a saisi par courrier le syndic afin de rappeler que ces documents devaient continuer à lui être transmis.

<sup>102</sup> Dans la mesure où les statuts de l'ASIC ne fixent pas de délai pour contester les décisions prises par son assemblée générale, les dispositions de l'article 2224 du code civil relative à la prescription extinctive trouvent à s'appliquer. Cour de cassation, chambre civile, 14 novembre 2012 (n° de pourvoi 11-23.808). Un recours peut donc être introduit devant le tribunal judiciaire dans les cinq ans suivant la notification de la décision de l'assemblée générale du 12 décembre 2020 qui a approuvé le règlement. Cette notification a été faite à la collectivité de Corse le 5 janvier 2021.

<sup>103</sup> La collectivité de Corse a pris connaissance des procès-verbaux de ces deux réunions par le biais d'une consultation en ligne, réalisée en mai 2023, du site internet du syndic.

L'association constitue, *de facto*, le seul cadre permettant à un copropriétaire de faire connaître ses positions, en termes de proposition et/ou de contestation, s'il veut contribuer à améliorer la gestion de Cavallo en pesant, autant que faire se peut, sur les décisions de l'ASIC.

---

### **CONCLUSION INTERMÉDIAIRE**

---

*Au titre de sa compétence de gestion des espaces naturels sensibles, la collectivité de Corse, depuis 2018, n'a réalisé qu'une seule acquisition portant sur une parcelle de 3,3 hectares sur l'île de Cavallo en Corse-du-Sud pour un montant non négocié de 2 M€.*

*La décision de préemption a été prise alors que la collectivité de Corse ne disposait pas de l'ensemble des informations juridiques et matérielles qui portaient, d'une part sur la nature, la consistance, l'état et la légalité des constructions édifiées sur le terrain acquis, d'autre part sur la présence d'un restaurant en activité sur le site et, enfin, sur l'intégration de la parcelle au sein d'une zone d'aménagement concertée et son incidence sur les charges de copropriété à supporter.*

*Les incertitudes initiales se sont trouvées ensuite confirmées dans les faits, dans un sens défavorable aux intérêts de la collectivité de Corse.*

*Ainsi, un bail commercial en cours lui interdit de disposer du terrain jusqu'au 31 décembre 2026. De ce fait, aucun aménagement en vue de son ouverture au public ne peut être réalisé avant cette échéance. Des constructions édifiées illégalement avant 2018 ont fait l'objet d'un permis de régularisation en 2019. Pour autant, d'autres éléments de bâtis ont été construits sans autorisation d'urbanisme après que la collectivité de Corse soit devenue propriétaire du terrain.*

*Celle-ci a décidé de ne recouvrer aucun des loyers annuels dus par son locataire. Ce dernier, à compter de 2018, a, de plus, assuré le paiement des charges de copropriété que la collectivité de Corse, pour sa part, a refusé de régler.*

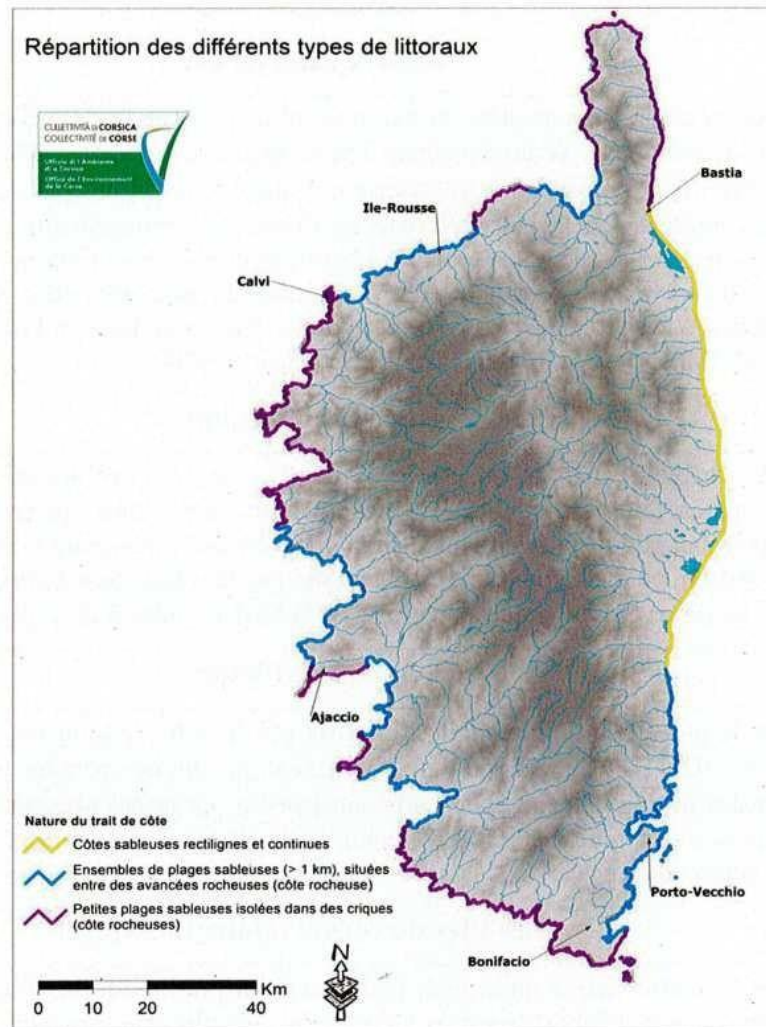
*La transformation de la parcelle en espace naturel sensible et son ouverture au public à compter de 2027, fondement de la décision de préemption, pourraient être coûteuses et complexes à réaliser. La collectivité de Corse devra, en effet, verser une indemnité d'éviction si elle décide de ne pas renouveler le bail commercial. Par ailleurs, la démolition des constructions ou leur reconversion en lieu d'accueil et d'information du public aura un coût important, notamment du fait des contraintes spécifiques créées par l'insularité. Enfin, les règles définies par les copropriétaires de l'île rendent prévisibles des difficultés d'accessibilité du public à la parcelle, eu égard aux conditions restrictives pour se rendre à Cavallo et aux possibilités limitées de circulation sur place.*

---

## ANNEXES

Annexe n° 1. La répartition des différents types de littoraux en Corse .....	59
Annexe n° 2. Les différents niveaux de protection des espaces naturels .....	60
Annexe n° 3. Les espaces naturels protégés en Corse.....	62
Annexe n° 4. Précisions sur les aléas et risques naturels littoraux.....	63
Annexe n° 5. L'évolution du trait de côte en Corse .....	64
Annexe n° 6. La population communale exposée à un risque de submersion marine.....	65
Annexe n° 7. La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte .....	66
Annexe n° 8. Le PADDUC et la protection du trait de côte .....	68
Annexe n° 9. Image satellite de la parcelle dont est propriétaire la collectivité de Corse sur l'île de Cavallo .....	70

**Annexe n° 1. La répartition des différents types de littoraux en Corse**



Source : office de l'environnement de la Corse.

## Annexe n° 2. Les différents niveaux de protection des espaces naturels

<b>Réserve naturelle corse</b>
<p>Les réserves naturelles terrestres ou marines ont pour vocation de préserver à long terme des milieux naturels fonctionnels, écologiquement représentatifs et à forte valeur patrimoniale. Elles répondent aux objectifs de conservation précisés par l'article L. 332-1 du code de l'environnement. En Corse, leur classement revient à la collectivité de Corse. La réglementation permet d'exclure, de restreindre ou d'organiser les activités humaines qui mettent en cause le patrimoine à protéger. Sont notamment visés les travaux, la circulation des personnes, des animaux et des véhicules, les activités agricoles, pastorales, forestières, piscicoles ou récréatives (sports de loisirs). Les activités susceptibles de porter atteinte à l'intégrité des milieux y sont strictement interdits.</p>
<b>Réserves biologiques</b>
<p>Une réserve biologique est un espace protégé en milieu forestier ou en milieu associé à la forêt (landes, mares, tourbières, dunes). Ce statut s'applique aux forêts gérées par l'office National des Forêts et a pour but la protection d'habitats remarquables ou représentatifs. Selon les habitats et les orientations de gestion, on distingue les réserves biologiques dirigées, où est mise en place une gestion conservatoire et les réserves biologiques intégrales où la forêt est laissée en libre évolution.</p>
<b>Arrêté de biotope</b>
<p>L'arrête de protection de biotope (APB), pris par le représentant de l'Etat et décliné aux articles R.411-15 à R.411-17 du code de l'environnement, permet de protéger les habitats d'espèces protégées, animales et végétales. Les mesures ainsi prises par arrêté peuvent entre autres interdire certaines actions pouvant porter atteinte à l'équilibre écologique des milieux (ex : interdiction de destructions de talus et de haies...)</p>
<b>Les sites du conservatoire du littoral</b>
<p>Les sites du conservatoire du littoral, établissement public administratif, ont pour vocation la sauvegarde des espaces côtiers et lacustres. Leur accès au public est encouragé mais reste défini dans des limites compatibles avec la vulnérabilité de chaque site. En complément de sa politique foncière, visant prioritairement les sites de fort intérêt écologique et paysager, le conservatoire du littoral peut depuis 2002 exercer son action sur le domaine public maritime. Ce mode de protection peut être superposé avec d'autres dispositifs réglementaires ou contractuels.</p>
<b>Les sites acquis par le conservatoire d'espaces naturels</b>
<p>Les Conservatoires d'espaces naturels (CEN) sont des associations à but non lucratif engagées à enrayer la perte de biodiversité et du patrimoine paysager. Conformément aux dispositions de l'article L.414-11 du code de l'environnement, ils contribuent à mieux connaître, préserver, gérer et valoriser le patrimoine naturel et paysager notamment par la maîtrise foncière</p>

<b>Les parcs naturels régionaux et marins</b>
<p>Les parcs naturels régionaux ont pour but de valoriser de vastes espaces de fort intérêt culturel et naturel, et de veiller au développement durable de ces territoires dont le caractère rural est souvent très affirmé. Chaque parc est géré par un syndicat mixte chargé de l'aménagement et de la gestion du parc. Il fait l'objet d'une charte, qui constitue le projet du parc naturel régional. Cette charte détermine en particulier les orientations de protection, de mise en valeur et de développement, notamment les objectifs de qualité paysagère, ainsi que les mesures permettant de les mettre en œuvre et les engagements correspondants.</p>
<p>Les parcs naturels marins ont pour but, à l'instar des parcs naturels régionaux, de concilier la protection et le développement durable de vastes espaces maritimes dont le patrimoine naturel est remarquable.</p>
<b>Sites Natura 2000</b>
<p>Le réseau Natura 2000, constitué d'un ensemble de sites naturels, terrestres et marins, vise à assurer la survie à long terme des espèces et des habitats particulièrement menacés, à forts enjeux de conservation en Europe. Selon les dispositions des articles L.414-3 et suivants du code de l'environnement, les sites ont pour objectifs de préserver la biodiversité biologique et du patrimoine naturel et prendre en compte les exigences économiques, sociales et culturelles ainsi que les particularités régionales. Les propriétaires de droits réels ou utilisateurs de l'espace marin peuvent signer des contrats portant engagement conforme aux documents d'orientation et d'objectifs définis pour chaque site par un comité de pilotage animé par la région ou collectivité de Corse depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023.</p>
<b>Les zones humides de Ramsar</b>
<p>Les zones humides qui peuvent être proposées à l'inscription sur la liste des sites Ramsar sont des milieux humides dont la préservation présente un intérêt international au point de vue écologique, botanique, zoologique, limnologique ou hydrologique. La gestion de ces sites doit permettre de favoriser leur conservation et leur utilisation rationnelle.</p>
<b>Réserves de biosphère</b>
<p>Une réserve de biosphère est un territoire reconnu par l'UNESCO conciliant la conservation de la biodiversité et le développement durable, avec l'appui de la recherche, de l'éducation et de la sensibilisation, dans le cadre du programme sur l'homme et la biosphère.</p>
<b>Aires spécialement protégées</b>
<p>Aires spécialement protégées (ASP) relevant d'un protocole de la convention de Barcelone, adopté en 1995 et entré en vigueur en 1999. Il demande aux Parties de protéger les espaces maritimes ayant une valeur naturelle ou culturelle particulière, par la création d'aires spécialement protégées (ASP) ou d'aires spécialement protégées d'importance méditerranéenne (ASPIM) et de protéger les espèces animales et végétales menacées ou en voie de disparition.</p>

## Annexe n° 3. Les espaces naturels protégés en Corse

<i>Type de protection</i>	<i>Nombre</i>	<i>Surface</i>	<i>Protection forte</i>
<i>Protection réglementaire</i>			
<i>Réserves naturelles</i>	7	86 961	X
<i>Réserves biologiques</i>	7	715	X
<i>Arrêtés de biotopes</i>	38	961	X
<i>Maitrise du foncier</i>			
<i>Espaces naturels sensibles</i>	13		
<i>Conservatoire du littoral</i>	72	20 448	
<i>Conservatoire d'espaces naturels</i>	5	212	
<i>Protection contractuelle</i>			
<i>Parc naturel régional</i>	1	449 475	
<i>Parc naturel marin</i>	1	95	
<i>Sites Natura 2000</i>	92	168 601	
<i>Protection internationale</i>			
<i>Zone humide protégée par la convention de Ramsar</i>	5	3 027	
<i>Protocole de Barcelone</i>	2	1 099	
<i>Réserves de biosphère</i>	3	66 670	
<i>Patrimoine mondial de l'Humanité</i>	1	11 900	

Source : chambre régionale des comptes à partir des données de la collectivité de Corse.



## **Annexe n° 4. Précisions sur les aléas et risques naturels littoraux**

### Le trait de Côte

L'érosion côtière est un processus naturel qui se traduit par le déplacement de sédiments. Ce phénomène résulte d'une combinaison de facteurs également naturels (courants marins, action dynamique de la houle, sens et force des vents, niveau et modalité de déplacement des stocks sédimentaires). Les actions anthropiques peuvent modifier et notamment amplifier l'érosion côtière.

### L'érosion côtière

Le trait de côte constitue la limite entre la mer et la terre. La définition retenue peut toutefois être variable. Lorsque l'objectif est d'étudier ses fluctuations et leurs impacts sur les enjeux environnementaux, sociaux et économiques des littoraux, le trait de côte constitue moins une ligne qu'une bande côtière de largeur variable qui intègre des facteurs à la fois humains, climatiques, géologiques, écologiques, socio-économiques, historiques et culturels. Cette notion de bande côtière, qui s'étend du domaine marin au domaine continental, permet de rendre compte de la diversité des environnements littoraux (côtes sableuses, rocheuses, baies, estuaires, mangroves, plages coralliennes, etc...).

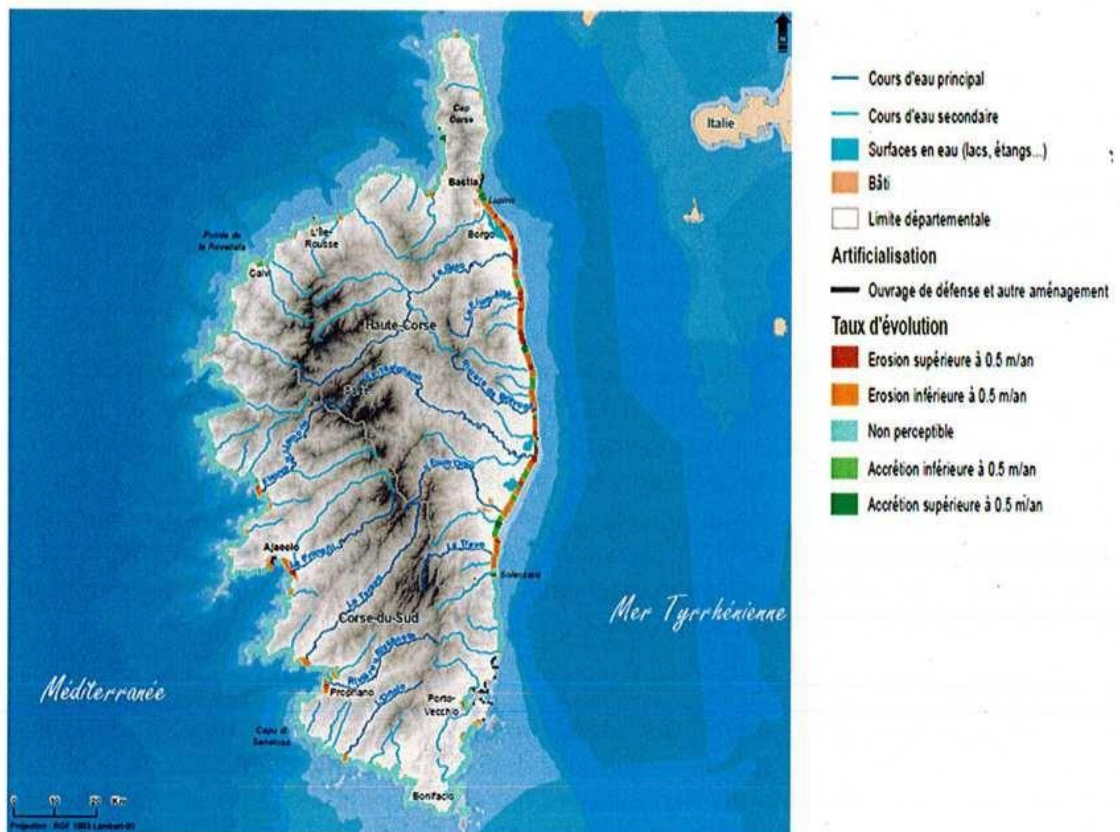
### La submersion marine

La submersion marine est une inondation temporaire de la zone côtière par la mer lors de conditions météorologiques et océaniques défavorables. Elle peut durer de quelques heures à quelques jours. Trois modes de submersion marine sont distingués : la submersion par débordement, lorsque le niveau marin est supérieur à la cote de crête des ouvrages ou du terrain naturel ; la submersion par franchissements de paquets de mer liés aux vagues, lorsque, après déferlement de la houle, ces paquets dépassent la cote de crête des ouvrages ou du terrain naturel ; la submersion par rupture du système de protection (défaillance d'un ouvrage de protection ou formation de brèches dans un cordon naturel, suite à l'attaque de la houle, au mauvais entretien d'un ouvrage, à une érosion chronique intensive), lorsque les terrains situés en arrière sont en dessous du niveau de la mer.

### L'inondation côtière

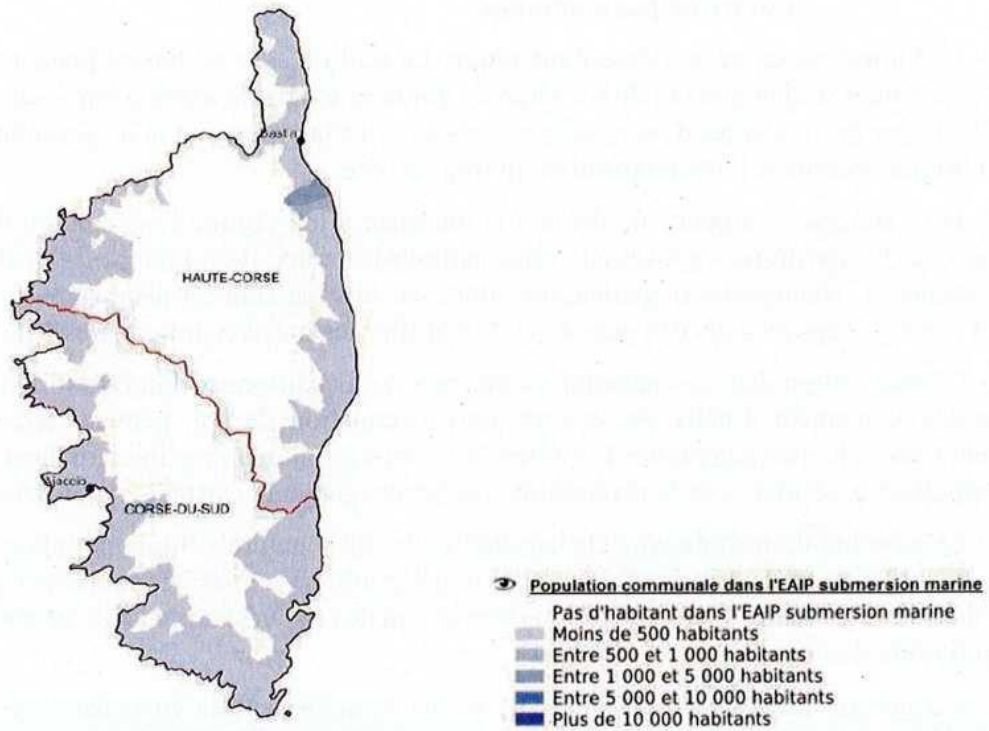
Il s'agit d'un phénomène d'inondation causé par un cours d'eau dans la zone côtière où il rejoint la mer. Lors de tempêtes, l'action de la houle est de nature à ralentir voire à empêcher l'écoulement naturel du cours d'eau en crue créant ainsi, par contrecoup, un risque d'inondation de la bande littorale.

**Annexe n° 5. L'évolution du trait de côte en Corse**



Source : CEREMA (Rapport 2021 – Dynamiques et évolution du littoral – Fascicule 10 consacré à la Corse).

**Annexe n° 6. La population communale exposée à un risque de submersion marine**



Source : CEREMA - rapport relatif à l'analyse des effets du changement climatique en Corse – Approche globale et indicateurs pertinents (Rapport final d'étude – Mars 2021).

## **Annexe n° 7. La stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte**

### **- Les principes communs**

**1** - Le littoral est un géosystème dynamique. Le trait de côte est naturellement mobile. Il faut accompagner le changement de paradigme : éviter la « défense systématique contre la mer » et développer des systèmes d'adaptation raisonnés pour la protection et la recomposition spatiale du littoral en évitant l'artificialisation du trait de côte.

**2** - Pour anticiper l'urgence de demain et maîtriser à long terme l'occupation du rivage de la mer dans les territoires exposés aux aléas naturels littoraux, il est indispensable de planifier dès à présent la recomposition spatiale du littoral et, lorsque cela est nécessaire, la relocalisation des activités, des biens et des usages, et d'identifier les mesures transitoires à mettre en œuvre.

**3** - L'urbanisation dans les secteurs soumis aux risques littoraux doit être fortement maîtrisée. Le développement d'activités, et tout autre occupation du sol, peuvent être considérées à condition de ne pas augmenter la vulnérabilité du territoire et de s'inscrire dans une démarche permettant la résilience et la réversibilité des aménagements existants ou projetés.

**4** - La mobilité du trait de côte et l'ensemble des aléas naturels littoraux doivent être intégrés ou pris en compte dans l'ensemble des politiques publiques existantes sur les territoires littoraux et dans les documents de planification (prévention des risques, urbanisme, gestion des milieux, continuités écologiques...).

**5** - La gestion intégrée du trait de côte et les stratégies mises en place à cet effet doivent considérer l'ensemble des enjeux présents sur le littoral. Elles prennent en compte les trois piliers du développement durable (économie, social, environnement), la dimension culturelle (patrimoine littoral, paysages...) et la transition énergétique et écologique.

**6** - La gestion intégrée du trait de côte repose sur l'élaboration d'un véritable projet territorial, intégrant le littoral et les territoires arrières-littoraux, basée sur une approche transversale et pluridisciplinaire et sur des périmètres et des temporalités adaptés, en cohérence avec les options d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de prévention des risques.

**7** - Dans la perspective du changement climatique, en particulier l'élévation du niveau marin, il est nécessaire d'anticiper l'évolution des phénomènes physiques littoraux. Cela passe par une connaissance approfondie du fonctionnement des écosystèmes littoraux dans leur état actuel et une prévision de leur évolution à court, moyen et long termes.

**8** - Les données de connaissance des écosystèmes côtiers et les perspectives de leur évolution doivent être partagées avec l'ensemble des acteurs et de la population.

**9** - Les interactions entre l'évolution du trait de côte, les submersions marines et les inondations nécessitent d'appréhender les risques littoraux et l'ensemble des enjeux présents pour définir des stratégies cohérentes et coordonnées pouvant mobiliser des outils de gestion spécifiques.

**- Les recommandations stratégiques**

- 1 - Articuler les échelles spatiales de diagnostic des aléas, de planification des choix d'urbanisme et des aménagements opérationnels.**
- 2 - Articuler les échelles temporelles de planification en tenant compte de l'évolution des phénomènes physiques et en anticipant la relocalisation des activités, des biens et des usages comme alternative à la fixation du trait de côte, dans une perspective de recomposition spatiale.**
- 3 - Développer une gestion territoriale cohérente et coordonnée de l'ensemble des risques et des aléas naturels dans l'aménagement et la gestion du littoral, partagée par les acteurs locaux et dans le respect de leurs compétences respectives.**
- 4 - Justifier les choix opérationnels de gestion du trait de côte sur la base d'une évaluation globale des impacts (économique, sociale et environnementale) et d'une analyse des différents scénarios, intégrant notamment l'effacement progressif des ouvrages. Cette justification s'appuiera utilement sur des analyses multicritères.**
- 5 - Réserver les opérations de protection artificialisant fortement le trait de côte aux zones à forts enjeux en évaluant les alternatives et en les concevant de façon à permettre à plus long terme un déplacement des activités et des biens.**
- 6 - Inciter à l'expérimentation et à l'innovation en privilégiant des méthodes et des techniques de gestion souple.**
- 7 - Protéger et restaurer les écosystèmes côtiers (zones humides, cordons dunaires, mangroves, récifs coralliens...) qui constituent des espaces de dissipation de l'énergie de la mer et contribuent à limiter l'impact des risques littoraux sur les activités et les biens.**
- 8 - Développer les projets d'aménagement et de planification territoriale en valorisant l'espace rétro-littoral et en cohérence avec les cellules hydro-sédimentaires.**
- 9 - Anticiper les situations susceptibles d'impacter à court terme les personnes, les biens et les activités économiques en recherchant les modes de gestion les plus adaptés.**

## Annexe n° 8. Le PADDUC et la protection du trait de côte

Dans l'attente d'une stratégie régionale de gestion du trait de côte, le PADDUC définit six principes dont quatre concernent la préservation du trait de côte :

- La lutte contre l'érosion côtière, par des techniques autres que la gestion souple des dunes, doit être réservée aux secteurs présentant des enjeux anthropiques et économiques forts et inamovibles qui le justifient ;
- La protection des cordons dunaires doit être assurée car ils sont stratégiques pour stabiliser le trait de côte. Aussi leur fréquentation doit être maîtrisée et gérée. Ils peuvent faire l'objet d'une consolidation par la végétation.
- Les mesures de défense contre l'érosion côtière qui seront mises en œuvre d'ici 2020, après approbation de l'État, pour répondre à une situation d'urgence économique et sociale (protection des biens et des personnes) doivent, dans la mesure du possible, être souples et réversibles, et ne pas aggraver ou reporter le problème sur un territoire voisin où les enjeux sont également forts. Elles doivent faire l'objet d'une analyse de leurs conséquences sur les phénomènes d'érosion côtière au-delà du site géographique concerné.
- Pour tous les projets pouvant entraîner des phénomènes d'érosion ou de comblement du littoral, des études de simulation d'évolution du trait de côte sur longue distance seront obligatoires, afin de mesurer le plus précisément possible les risques à assumer et éviter des dégradations prévisibles.

Le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)<sup>104</sup>, reprend les éléments du PADD et en précise certaines modalités d'application. Ainsi, s'agissant de la gestion du trait de côte, le SMVM prescrit la mise en œuvre des méthodes douces existantes<sup>105</sup>. Seules les zones présentant des enjeux anthropiques et économiques majeurs et une sensibilité à l'érosion pourraient justifier le recours à des solutions en dur<sup>106</sup>.

<sup>104</sup> Le SMVM constitue l'annexe n° 6 du PADDUC.

<sup>105</sup> A savoir : le recul stratégique qui consiste à relocaliser les biens et les activités pour qu'ils ne soient plus exposés aux risques ; le laisser-faire qui consiste à ne pas intervenir sur l'évolution naturelle du trait de côte ; le rechargement de plage ou de l'avant-plage avec du sable qui permet de limiter le phénomène d'érosion sans le stopper ; la gestion souple des cordons dunaires par des ouvrages à effet de brise-vent, par la consolidation de la végétation et la gestion du passage des promeneurs ; le drainage des plages pour favoriser le phénomène naturel de sédimentation ; le rétablissement du transit littoral qui permet de rétablir un flux stoppé par un ouvrage.

<sup>106</sup> Le SMVM précise que celles-ci ne pourraient être mises en œuvre qu'après une étude des possibilités offertes par les méthodes douces. Il précise que parmi les solutions possibles et après étude au cas par cas, la priorité doit être donnée aux récifs artificiels et aux structures en géotextiles.

Le SMVM définit ensuite, par zone du littoral<sup>107</sup>, la méthode à mettre en œuvre. Les deux principes qui dictent les choix retenus sont une gestion douce du trait de côte et la préservation du caractère naturel des sites (Cap Corse : laisser-faire ; côte occidentale : laisser-faire, hors golfe d'Ajaccio pour lequel sont préconisés une restauration de la dune par végétalisation et un rechargement de l'avant-plage ; côte orientale : plusieurs méthodes sont préconisées selon la situation de chaque zone<sup>108</sup>).

S'agissant du risque de submersion marine, le SMVM indique que l'état d'avancement des études ne permet pas d'édicter des prescriptions particulières.

Le SMVM fixe trois orientations régionales : privilégier, autant que possible, les solutions préventives, les solutions d'aménagement douces et la réhabilitation des milieux ; limiter, autant que possible, le recours aux infrastructures marines, celles-ci devant être réservées aux situations nécessitant la protection des biens ou des personnes en l'absence d'autres options ; envisager le recul stratégique à moyen et long terme sur les zones de forts enjeux pour lesquels d'autres solutions ne pourraient permettre la protection du littoral.

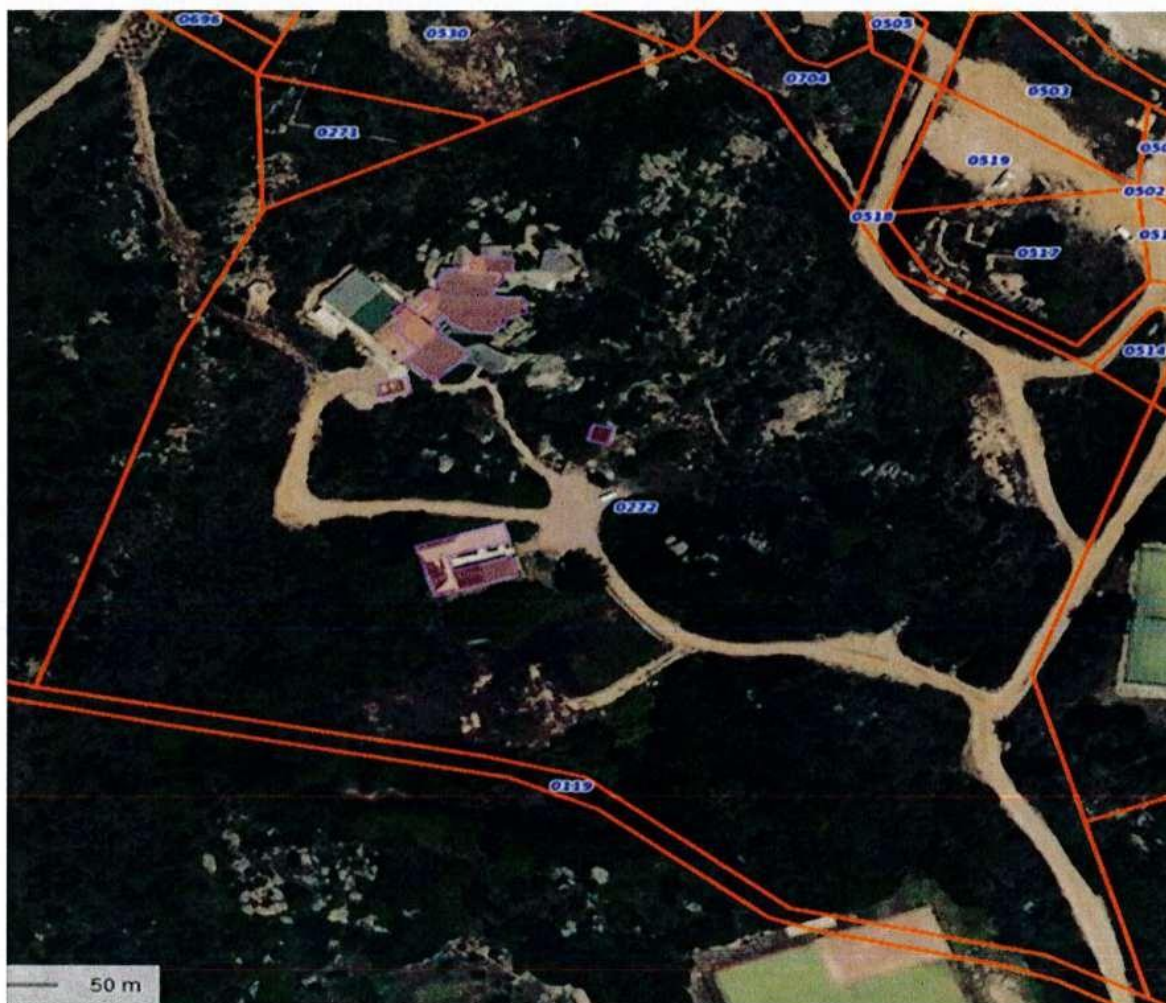
---

<sup>107</sup> S'agissant du site de Bonifacio, le SMVM se contente de dresser le constat de l'existence d'une roche sédimentaire particulièrement tendre et sensible aux érosions éolienne et marine créant un risque de chute de blocs plutôt que d'érosion côtière.

<sup>108</sup> A savoir, en allant du Nord au Sud, de Bastia à Porto-Vecchio :

- Zone Lupino-Golo : laisser-faire, gestion du cordon dunaire, rechargement de plage et rétablissement du transit littoral. Pour les secteurs à forts enjeux, le recul stratégique est préconisé à moyen et long terme.
- Zone Golo-Campoloro : : laisser-faire, gestion du cordon dunaire, rechargement de plage, rétablissement du transit littoral. Pour les secteurs à forts enjeux, le recul stratégique pourrait être envisagé en fonction des résultats des méthodes douces mises en œuvre.
- Zone Campoloro-Tavignano : laisser-faire, gestion du cordon dunaire et rechargement de plage.
- Zone Tavignano-Solenzara : laisser-faire et gestion du cordon dunaire. D'autres méthodes douces pourraient être mises en œuvre pour les secteurs à enjeux.
- Extrême Sud : rechargement de la plage de Santa Giulia.

**Annexe n° 9. Image satellite de la parcelle dont est propriétaire la collectivité de Corse sur l'île de Cavallo.**



Source : Site Géoportail – prise de vue en 2019.



**RÉPONSE DE M. GILLES SIMEONI**

**ORDONNATEUR**

U PRESIDENTE DI U  
CUNSIGLIU ESECUTIVU DI CORSICA

LE PRESIDENT DU  
CONSEIL EXECUTIF DE CORSE



Vos ref. : contrôle n° 2022-000928/23/n°200  
Nos ref. : GS/GG/AAG/23.254

ENREGISTRE LE

06 NOV. 2023 /120

CHAMBRE REGIONALE  
DES COMPTES CORSE

CHAMBRE REGIONALE  
DES COMPTES CORSE  
ENREGISTRE LE

06 NOV. 2023 /198

GREFFE

Bastia, le 6 novembre 2023

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 28 septembre 2023, réceptionné le 6 octobre suivant, vous m'avez transmis le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité de Corse (risques et enjeux environnementaux concernant le littoral Corse), pour les exercices 2018 jusqu'à la période la plus récente, établi par la chambre que vous présidez.

Ce rapport provisoire de soixante pages formule cinq recommandations et cinq rappels à la loi dont vous indiquez qu'ils ne sont pas mis en œuvre à ce jour.

A titre liminaire, je souhaite insister sur la nécessité de réinscrire la problématique abordée par le contrôle de la CRC dans le contexte d'ensemble caractérisant la période de contrôle (de 2018 à 2023), ce que le rapport ne fait absolument pas.

En effet, ce contexte a une incidence directe et majeure sur l'ensemble des questions traitées par le rapport.

Ainsi et d'une part, la période du contrôle (à partir de 2018) coïncide exactement avec la création et la mise en place de la Collectivité de Corse, née le 1er janvier 2018 de la fusion des deux collectivités départementales et de la Collectivité territoriale de Corse.

Il s'agit d'une fusion d'une complexité sans équivalent dans l'ensemble institutionnel français.

Monsieur Philippe SIRE  
Président de la Chambre Régionale des Comptes Corse  
Quartier de l'Annonciade  
CS 60305  
20297 Bastia Cedex

.../

Elle ouvre donc une période de profonde transformation de l'organisation de l'institution, d'harmonisation des pratiques, de restructuration des politiques publiques afin d'assurer la continuité et la qualité du service public de façon homogène sur l'ensemble du territoire Corse, et ce dans toutes les politiques publiques relevant auparavant des trois collectivités ayant fusionné.

Il a fallu notamment, et nécessairement, procéder à une hiérarchisation des urgences et priorités, dans une situation éminemment complexe, encore aggravée par un contexte politique, économique, budgétaire, voire sociétal (crise Covid) incertain et troublé.

Plus spécifiquement encore, dans le champ d'intervention objet du contrôle, les compétences environnementales de la Collectivité de Corse ne se sont pas seulement « accrues » (page 5 du rapport) ; elles ont été profondément renouvelées dans un cadre institutionnel, juridique et territorial renouvelé et à repenser intégralement, en intégrant la nécessité d'une harmonisation des procédures et des pratiques au niveau territorial, tant en termes administratifs que de ressources humaines, là où les deux échelons départementaux avaient développé des politiques et des process largement différents.

Par ailleurs et d'autre part, il convient également de rappeler le processus de négociation en cours depuis plusieurs mois entre la Corse et l'Etat relatif à l'autonomie de l'île, est susceptible d'affecter encore lesdites compétences environnementales et leurs modalités d'exercice.

Le fait que ce contexte ne soit ni évoqué, ni pris en compte par le rapport est à mon sens une faiblesse méthodologique, qui induit souvent une sévérité excessive dans les analyses développées.

De plus, il faut également rappeler que la volonté de la Collectivité de Corse est de poursuivre et de renforcer les actions engagées en faveur des espaces littoraux, lesquels ne sont pas menacés par des risques naturels uniquement : la protection de la biodiversité et le développement durable d'une part, et la lutte contre la spéculation foncière et immobilière d'autre part sont deux priorités politiques de notre institution dans un contexte où le changement climatique mais aussi la pression immobilière et la logique spéculative s'aggravent.

Dans ce cadre global, les documents stratégiques territoriaux, ceux relatifs à la gestion du trait de côte d'une part et à la stratégie d'acquisition foncière et aux espaces naturels sensibles d'autre part, sont déjà en cours d'élaboration, parallèlement à l'analyse globale des résultats du plan d'aménagement et de développement durable et d'urbanisme corse (PADDUC).

Malgré un contexte mouvementé depuis 2018, post-fusion institutionnelle et post-covid, et désormais en plein processus de négociation, ces stratégies sont toutes prévues pour être soumises à l'Assemblée de Corse au premier semestre 2024 :

Suite à l'adoption par l'Assemblée de Corse de la définition des grandes orientations et méthodologie pour l'élaboration d'une stratégie territoriale Corse de gestion du trait de côte (en décembre 2019), les travaux se sont poursuivis par des études complémentaires destinées à élaborer un diagnostic géomorphologique des côtes meubles et rocheuses permettant de définir la sensibilité à l'érosion. Ce diagnostic sera soumis à l'Assemblée de Corse au premier semestre 2024 et permettra l'accompagnement technique des collectivités concernées pour l'élaboration des stratégies locales.

S'agissant des espaces naturels sensibles (ENS), je souhaite rappeler qu'ils ne concernent pas que les espaces littoraux : la stratégie de la Collectivité de Corse, en cours d'élaboration, inclut l'intérieur et la montagne dans leur identification et en vue de leur protection et leur aménagement.

Pour ceux qui se trouvent sur le littoral, et sont soumis à des risques (naturels ou pas) forts, la Collectivité est déjà inscrite résolument dans une logique de complémentarité avec le Conservatoire du Littoral, sur la stratégie d'acquisition et en matière de droit de préemption.

La Collectivité de Corse contribue d'ailleurs, en moyens financiers et humains, à l'activité de cette structure de l'Etat, malgré des contraintes budgétaires toujours plus fortes, le transfert de compétences en la matière ne s'étant pas accompagné d'un transfert de ressources budgétaires ou humaines.

Concernant le Conservatoire du littoral, le Conseil exécutif de Corse a déjà eu l'occasion d'exprimer la conviction que le rattachement de cette structure, qui a joué historiquement et continue de jouer un rôle protecteur essentiel, à la Collectivité autonome de Corse est une évolution logique et indispensable.

Dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique environnementale, la Collectivité de Corse dispose effectivement d'un opérateur : l'Office de l'Environnement de la Corse (OEC).

A cet égard, je rappelle que le contrôle de conformité des actes des opérateurs de la Collectivité (notamment ses agences et offices y compris l'OEC), soit l'exercice de la tutelle administrative (conformité des actes au regard de la loi et des orientations stratégiques, gestion RH et financière) a été constamment renforcé par la Collectivité de Corse depuis 2018.

Le transfert des compétences anciennement départementales en matière environnementale vers la Collectivité de Corse, organisme de tutelle de l'OEC, implique effectivement de réinterroger l'organisation de ladite tutelle, tant sur les aspects opérationnels que sur le contrôle de l'activité de l'opérateur.

Sur ce point, le déploiement des contrats d'objectifs et de performance (COP) entre la Collectivité et ses opérateurs (en l'espèce l'OEC) est un objectif prioritaire de la Collectivité dont l'exercice vise à formaliser (après état des lieux et diagnostic), dans une démarche intégrée (tutelle de conformité des actes, politique publique et finances) un outil du dialogue de gestion stratégique et opérationnel à visée évaluative.

Les objectifs de la démarche sont de :

- Clarifier les domaines de compétences partagés avec les directions générales adjointes (DGA) de la Collectivité et les autres agences et offices pour plus de lisibilité ;
- Définir la répartition des moyens, la définition des process entre chaque établissement et les DGA de la Collectivité, ainsi que les autres agences pour plus d'efficacité et d'efficience ;
- Matérialiser et assurer le suivi (par des outils et indicateurs dédiés) des orientations stratégiques et lignes directrices des établissements tels que validés par l'Assemblée de Corse ;
- Structurer un rendu-compte semestriel au Conseil exécutif permettant aux actions d'être suivies et évaluées (le dispositif global de suivi du COP a vocation à participer à l'exercice annuel de rendu-compte devant l'Assemblée de Corse).

En ce sens, une réunion de lancement de la démarche s'est tenue entre la Collectivité et l'OEC le 18 octobre dernier sur la base d'un diagnostic partagé relatif aux forces et faiblesses de la relation incluant notamment la question centrale du partage des compétences et des moyens.

De plus, la rénovation du circuit dématérialisé de contrôle des actes (Airs Délib) inclut depuis ce mois de septembre les avis des DGA métiers concernées au regard de la nature des actes contrôlés. Cette nouvelle disposition permet ainsi de renforcer la vision agrégée de la Collectivité sur les modalités d'exercice des politiques publiques déléguées à son opérateur.

En ce qui concerne le transfert de compétence « Natura 2000 », une délibération doit être soumise à l'Assemblée de Corse cet automne confiant à l'OEC des prérogatives en la matière.

S'agissant de l'acquisition par la Collectivité de Corse sur la parcelle sur l'île de Cavaddu, je suis en désaccord total avec l'analyse développée par la Chambre régionale des Comptes dans son rapport.

A titre liminaire, je ferai remarquer que c'est sans doute sur cette question précise que le choix méthodologique de la Chambre de cantonner son analyse à des questions techniques sectorisées, sans analyse ni recontextualisation historique d'un choix fondamentalement politique, conduit à une approche réductrice, et à mon sens inexacte.

La Chambre régionale des comptes ne prend absolument pas en compte et passe sous silence que l'île de Cavaddu a été pendant des décennies, le symbole et l'archétype de la spéculation foncière et immobilière, de l'exclusion sociale, et des opérations et des transactions financières occultes via des sociétés-écrans.

Cette situation n'a pu se créer puis perdurer aussi longtemps que du fait d'une carence totale de l'Etat de droit, et notamment d'une défaillance historique de l'Etat dans l'exercice de ses pouvoirs régaliens et de l'exercice du contrôle de légalité.

Dans ce contexte, et pour rompre avec cet engrenage funeste, la Collectivité de Corse a fait le choix d'exercer la seule voie de droit efficace que le droit positif lui confère : la préemption d'une parcelle dans le cadre d'un projet d'aménagement global à construire.

L'exercice de ce droit de préemption vise, au-delà du respect des dispositions juridiques régissant la matière, à réaffirmer que la puissance publique corse se réimplante sur cette parcelle du territoire de la Corse (cf. délibération de l'Assemblée de Corse du 25 octobre 2018 n° 2018/02/351).

Ces éléments décisifs, qui expliquent et éclairent le choix de la décision de préemption, priment à mon sens de pertinence les critiques techniques retenues par le rapport à l'encontre de celle-ci.

Ainsi et par exemple, « les incertitudes matérielles et juridiques tenant à la nature, la consistance, l'état et la légalité des constructions », sont des éléments qui ne sont absolument pas imputables à la Collectivité de Corse, et qui n'ont pu prospérer qu'en l'état de la carence des autorités en charge de les identifier, et le cas échéant de les corriger et les sanctionner.

Leur existence est au demeurant un élément supplémentaire confortant le bien-fondé de la décision de préemption.

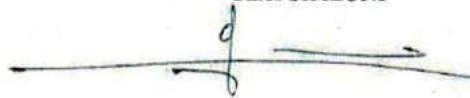
Celle-ci a certes fait naître une situation juridique complexe, mais qui n'est que le reflet d'un désordre antérieur, que la préemption a précisément pour objet de corriger, ceci dans le cadre d'une stratégie visant à permettre à l'ensemble des pouvoirs publics de rétablir l'Etat de droit sur l'île de Cavaddu.

Il en est de même du refus d'encaisser les loyers commerciaux, ou de régler les charges de copropriété du syndicat des copropriétaires, celui-ci participant par son fonctionnement et ses décisions à la privatisation des plages de l'île et de la desserte intérieure et extérieure de celle-ci, situation à laquelle il convient de mettre un terme.

Pour finir, les services de la Collectivité se sont effectivement rendus sur site le 29 septembre dernier et diverses études sont en cours afin d'envisager un avant-projet sommaire d'aménagement, en concertation avec la Commune de Bonifaziu, le Conservatoire du littoral, et les services de l'Etat.

Je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations les meilleures.

Gilles SIMEONI

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'G' followed by 'SIMEONI', written over a horizontal line.



« La société a le droit de demander compte  
à tout agent public de son administration »  
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

Les publications de la chambre régionale des comptes Corse  
sont disponibles sur le site :  
[www.ccomptes.fr/](http://www.ccomptes.fr/)

**Chambre régionale des comptes Corse**  
Quartier de l'Annonciade  
CS 60305  
20297 Bastia Cedex

Adresse mél. : [corse@crtc.ccomptes.fr](mailto:corse@crtc.ccomptes.fr)

[www.ccomptes.fr/fr/crc-corse](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-corse)

