

ENQUETE PUBLIQUE

Collectivité de Corse

Avis et Conclusions

Motivées

Projet soumis à l'enquête publique
qui s'est déroulée du 10 février au 13 mars 2020
concernant le

Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse, modification n°1

Commission d'enquête: Président : Bernard H. LORENZI.
Membres titulaires : Madame Marie-Livia LEONI, Messieurs
Frédéric MORETTI, Gérard PERFETTINI, Gilles ROPERS.

TA E 19000032 /20

Faisant suite à la décision n° 19000032/20 de Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Bastia en date du 17 septembre 2019 désignant :

M. Bernard H. LORENZI, en qualité de président, Mme Marie-Livia LEONI, MM. Frédéric MORETTI, Gérard PERFETTINI et Gilles ROPERS, en qualité de membres, conformément à l'arrêté n° 2020-639 de Monsieur le Président du Conseil Exécutif de Corse en date du 22 janvier 2020 prescrivant la tenue de l'enquête publique portant sur le projet de modification n° 1 du Plan d'Aménagement DURable de la Corse, la commission ci-dessus a mené cette enquête publique qui s'est déroulée **du 10 février 2020 au 13 mars 2020** soit une durée de 33 jours consécutifs.

*

Pendant toute la durée de l'enquête publique, le public pouvait consulter le dossier :

- sur support papier, dans les lieux d'enquête à savoir : les mairies de Luri, Patrimonio, Lucciana, Linguizzetta, Calenzana, Belgodère, Riventosa, Sotta, Levie, Viggianello, Afa, Cristinacce, les mairies annexes de Bravone et Solaro, le siège de la communauté de communes à Francardo (Omessa)
- sur support dématérialisé :
 - sur les postes informatiques, mis à disposition du public aux lieux d'enquête;
 - sur le site du registre dématérialisé : <http://plan-amenagement-developpement-padduc.enquetepublique.net>;
 - sur le site de la Collectivité de Corse : <https://www.isula.corsica/>.

Le siège de l'enquête était à Ajaccio, à la Collectivité de Corse sise 22 cours Grandval, BP 215, 20187 Ajaccio cedex 1.

En outre, toute personne pouvait, sur sa demande et à ses frais, obtenir communication du dossier d'enquête publique, par une demande adressée au siège d'enquête à : Collectivité de Corse, Enquête Publique Modification du PADDUC –, 22 cours Grandval, BP 215, 20187 Ajaccio cedex 1.

Les informations concernant l'enquête publique pouvaient être demandées :

- par courrier postal adressé à : Collectivité de Corse, Enquête publique Modification du PADDUC, Demande d'informations, 22 cours Grandval, BP 215, 20187 Ajaccio cedex 1,
- ou par courrier électronique à contact-modification-padduc@isula.corsica.

Durant toute la durée de l'enquête publique, le public pouvait formuler ses observations et propositions :

- en les consignnant sur les registres d'enquête dans les lieux précités ;
- en les consignnant sur le registre dématérialisé à l'adresse suivante : <http://plan-amenagement-developpement-padduc.enquetepublique.net> ;
- en les adressant par voie postale à : M. le Président de la commission d'enquête, COLLECTIVITÉ DE CORSE Modification PADDUC, BP 70054, 20176 Ajaccio cedex 1 ;

- ou à l'adresse électronique suivante :
plan-amenagement-developpement-padduc@enquetepublique.net;
- par voie écrite ou orale auprès des commissaires enquêteurs lors de leurs permanences.

Les formalités de publicité, affichage et insertions ont été régulièrement effectuées au siège de l'enquête et dans tous les lieux de permanence (avis imprimé en lettres noires sur fond jaune format A2 comme le stipule la réglementation).

*

Comme indiqué dans le rapport, cette enquête publique fut à tout le moins, singulière ; en effet, après un démarrage plutôt prometteur lors de la réunion du 11 octobre 2019 à Ajaccio où l'enquête était programmée du 12 novembre 2019 au 10 janvier 2020, les choses se sont ensuite enlisées dans une longue incertitude de plusieurs mois (dont les motifs n'ont pas été - et ne sont toujours pas - connus de la commission) pour finalement déboucher sur une mise en place précipitée, envisagée le jeudi 16 janvier, confirmée le lundi 20, pour un arrêté signé le mercredi 22 et publié dans la presse le samedi 25 janvier 2020 (cf. rapport).

Située durant la période électorale, dans des lieux de permanence peu habituels, sur une période relativement courte compte tenu de la complexité du dossier et de son importance, autant de questions soulevées auxquelles le porteur de projet a répondu selon des termes qui n'ont pas manqué d'étonner la commission (cf. rapport).

Cette enquête, à quelques jours près, aurait dû être suspendue purement et simplement pour cause de confinement en raison de la pandémie de coronavirus affectant le territoire.

Malgré ces circonstances, la dernière permanence se tenant quelques jours avant les consignes de confinement de la Corse, les membres de la commission ont pu poursuivre tant bien que mal leur mission pour analyser les très nombreuses observations reçues, communiquer avec le porteur de projet, rédiger le procès verbal de synthèse et le rapport puis les présentes conclusions motivées, en utilisant les moyens de communication modernes, chacun confiné dans son propre habitat, face à son écran d'ordinateur, via internet, les visioconférences et le téléphone (cf. rapport).

De fait, les restrictions aux libertés de circuler et de se rencontrer imposées durant cette période ont obligé le maître d'ouvrage et, dans une moindre mesure, la commission, à prendre quelque accommodement avec les délais habituels. En accord avec Monsieur Thierry Vanhullebus, président du Tribunal Administratif, indiquant dans son email du 16 mars 2020 : *« Le respect des délais de remise des rapports passera après le respect des consignes sanitaires et la préservation de votre santé qui doivent être la priorité absolue »*, la commission a ainsi pu accorder au maître d'ouvrage le report de la remise de certains documents (cf. mail PV et mail du 2 juin avec réponse du 3 juin).

Si divers délais n'ont pas été strictement respectés compte tenu de la situation exceptionnelle de pandémie, il faut cependant noter que, du côté de la commission du moins, les temps de remise du PV de synthèse puis, après réponses en retour de la Collectivité de Corse, la remise définitive du rapport, ont été contenus dans des limites raisonnables, finalement proches des délais réglementaires.

A contrario, la commission regrette deux épisodes : celui du 11 octobre 2019 au 10 février 2020 où l'enquête n'en finissait pas de ne pas démarrer pour des raisons totalement incompréhensibles de la commission puis, à l'opposé, celui du 17 avril au 24 juin où la commission se morfondait dans l'attente des réponses à son PV de synthèse : en effet, initialement annoncée vers mi mai, reportée à début juin, puis mi juin, cette réponse signée du Président du Conseil Exécutif de Corse n'a été remise en main propre au président de la commission que le 24 juin 2020, soit plus de deux mois après la communication du PV de synthèse.

Il faut remarquer également qu'à ces éléments factuels de situation de confinement inconnue jusqu'alors, et toutes les contraintes physiques liées, se sont ajoutés des aspects plus psychologiques : en effet, s'est installée immédiatement une ambiance très particulière qui demandait à l'équipe de se souder, se motiver et de passer outre le fait que l'actualité anxigène et très pesante écrasait le quotidien, étirait le temps tout en rendant relatif tout sujet autre que celui de la pandémie, et demandait un gros effort d'attention à porter au dossier à traiter.

Si on ne nous en tient pas rigueur, face à cette réalité prégnante, certaines saillies trouvées dans les observations permettaient un sourire comme par exemple celle relevée dans l'observation n° 689 qui affirme : *"la possibilité offerte aux communes de changer la délimitation des ESA ressemble donc furieusement à un couteau sans lame auquel ne manque que le manche"*. Pour ne pas tomber dans la caricature, il y a lieu de préciser immédiatement que la dite observation, déposée par un avocat pour le compte de l'un de ses clients, contenait une série d'arguments évidemment beaucoup plus sérieux qui seront analysés de façon détaillée par ailleurs.

Sur un autre ton, un habitant de Porticcio indiquait : *« Sachant que de nos jours on interdit aux coqs de chanter, et aux vaches d'avoir des cloches, imaginez le nombre de plaintes qui en découleraient si une activité agricole était lancée sur cette parcelle »*.

Cependant, on pourra lire dans le rapport que le nombre et la complexité, aussi bien des pièces du dossier que des observations produites, ont imposé à la commission, et probablement au porteur de projet, d'analyser longuement et avec attention une masse importante de documents papier ou numérique. Il faut tout de même souligner que la commission a mis un point d'honneur à limiter ses propres délais au maximum alors même que les deux périodes, du début avorté à la fin interminable, ont, ponctuellement, mais assez fortement démotivé la commission d'enquête. On comprendra aisément que les questions restées sans réponse pour des délais qui s'éternisent ne sont pas particulièrement propices à mobiliser une équipe.

Pour répondre au PV de synthèse, le porteur de projet a demandé par mail du 12 juin l'ouverture de 2 canaux supplémentaires d'accès au registre « Préambules » pour alimenter en réponse la commission ... alors que ces réponses avaient été annoncées précédemment comme définitives aux alentours de mi mai !

On pourra également constater que l'organisation mise en place, en particulier celle du registre dématérialisé « Préambules » comme outil de travail interne à la commission mais aussi en interface avec les services du porteur de projet, a permis de travailler « au fil de l'eau » et de manière collaborative ; on doit souligner que cette option, faite avec l'accord de M. Bernard Chemin, Président du Tribunal Administratif (jusqu'à fin janvier 2020), a été pour beaucoup dans le traitement et l'exploitation des données. Elle a permis tout à la fois le suivi des contributions du public recueillies sur le registre numérique « Publilegal » mis en place par la Collectivité de Corse, le regroupement de ces observations avec les PPA et les contributions écrites reçues en permanences, par courrier à la boîte postale dédiée et les mails ou courriers reçus directement par l'un ou l'autre des membres de la commission tout en évitant une publication sur internet. Il est bien évident que, comme le prévoit la loi, la totalité des éléments recueillis se trouve en annexes du rapport et se trouvera, de facto, publiée avec lui.

*

La commission d'enquête,

- à partir de l'étude du dossier, des réunions d'information faites par le maître d'ouvrage, les réunions techniques en particulier avec les services puis ensuite avec Monsieur Jean-Philippe PERI, désigné comme l'interface entre la commission et la Collectivité de Corse en lien avec l'Agence d'aménagement durable, d'Urbanisme et d'Energie (AUE),
- au travers de réunions préparatoires internes à la commission,
- au fur et à mesure de la perception des éléments ressortant des observations reçues,
- de l'analyse en continu des observations par les membres de la commission qui se concentraient au « fil de l'eau » sur des éclairages ou des précisions concernant tel ou tel point particulier,
- grâce aussi aux réunions intermédiaires permettant de faire un point sur les grands thèmes évoqués, les questions posées lors des permanences, les observations suivies en ligne et sur les registres, la compréhension des termes ou notions de droit relevées dans le dossier aussi bien que dans les observations,
- en s'appuyant sur l'analyse des avis des personnes publiques associées et des réponses apportées par le maître d'ouvrage ainsi que les explications fournies par le Président de l'Exécutif de Corse dans son courrier de mémoire en réponse
- en confrontant les points de vue, parfois divergents, des membres de la commission soit par échanges d'emails, soit par téléphone, soit lors des réunions de cadrage organisées en visioconférence durant et après l'enquête,

et donc,
 en fonction de tout ce qui est évoqué supra,
 des avis des personnes publiques associées dont celui de Mme la Préfète de Corse,
 et, bien évidemment, des quelques mille observations qui ont été résumées, ont reçu réponse
 de la Collectivité de Corse et ont reçu commentaire de la commission d'enquête,

**la commission a pu se faire une idée précise et complète du dossier, des avis et observations formulées, des réponses apportées,
 de sorte que,
 la commission peut livrer ci-après, ses conclusions motivées et donner collectivement son avis sur le dossier concernant le projet de modification n°1 du PADDUC.**

*

Projet :

Comme le précise l'arrêté du président de l'Exécutif de Corse, « *la modification n° 1 du PADDUC vise au rétablissement de la Carte des Espaces Stratégiques Agricoles (ESA) suite à l'annulation de la délibération de l'Assemblée de Corse n° 15/235 AC du 2 octobre 2015 en tant qu'elle arrête cette carte, par les jugements n° 1600452, 1600453, 1600454, 1600456, 1600457, 1600464, 1600496, 1600645, 1600692, 1600698 du tribunal administratif de Bastia du 1^{er} mars 2018 et les arrêts n° 18MA02082, 18MA01215, 18MA03336, 18MA03279, 18MA02616, 18MA03463, 18MA03207, 18MA03209, 18MA03280, 18MA03223 et 18MA03327 de la Cour Administrative d'Appel de Marseille du 24 mai 2019.*

Les ESA correspondent à des terrains cultivables identifiés par le PADDUC sur le fondement des dispositions de l'article L. 4424-11-II du CGCT en raison de leur potentiel agricole ou de leurs infrastructures d'irrigation et qui bénéficient, à ce titre, d'une protection particulière. La carte des ESA en définit le périmètre à l'échelle 1/50000 en tenant compte des données les plus récentes disponibles relatives à l'urbanisation ».

Et comme l'indique dans son mémoire le Président de la Collectivité de Corse, *les espaces stratégiques agricoles sont définis sur le fondement de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales et des orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PADDUC en matière de développement d'une agriculture productive et de préservation des espaces qui permettraient d'asseoir ce développement, en particulier l'orientation stratégique n°14 :*

« Conformément aux orientations du 26 juillet 2012, à la délibération du 8 novembre 2013 de l'Assemblée de Corse et des prérogatives du PADDUC en termes de planification, d'aménagement et de développement durable ;

Compte tenu du projet du PADDUC de doubler la production agricole et sylvicole à 30 ans, au vu de la rareté du foncier agricole et notamment cultivable, au vu des évolutions de l'étalement urbain, entre pression foncière et sous mobilisation ;

Les objectifs à retenir en matière de préservation du potentiel productif sont les suivants :

-protéger et maintenir les terres cultivables et à potentialité agropastorale, ainsi que les terres cultivables équipées d'un équipement public d'irrigation ou en projet d'équipement, au titre des espaces stratégiques, soit a minima 105 000 ha ;

-maintenir et favoriser la reconquête des espaces pastoraux, complémentaires du capital agricole productif, au titre des lois « Montagne » et « Littoral » ;

-protéger les espaces naturels et forestiers, au titre des lois « Montagne » et « Littoral ».

Les livrets III – Schéma d'Aménagement Territorial et IV – Orientations règlementaires du PADDUC reprennent également les critères.

Par exemple, l'extrait du Livret IV – Orientations règlementaires (p. 48) repris dans le dossier d'enquête publique (Annexe 0) rappelle que :

Dans son arrêt n° 18MA02082 lu en audience publique le 24 mai 2019, la CAA de Marseille précise :

Par un jugement du 1er mars 2018, n° 1600464, le tribunal administratif de Bastia a annulé «La délibération n° 15/235 AC du 2 octobre 2015 ... en tant qu'elle arrête la carte des espaces stratégiques agricoles ». Aucun autre document du PADDUC que les cartes des espaces stratégiques agricoles ne permet de délimiter les espaces stratégiques agricoles. En effet, les critères figurant tant dans le règlement que dans les livrets, s'ils désignent les critères d'éligibilité aux ESA ne permettent pas de déterminer ou d'identifier lesdits espaces avec certitude. »

On peut donc considérer que si «Aucun autre document du PADDUC que les cartes des espaces stratégiques agricoles ne permet de délimiter les espaces stratégiques agricoles » et que « les critères figurant tant dans le règlement que dans les livrets, s'ils désignent les critères d'éligibilité aux ESA ne permettent pas de déterminer ou d'identifier lesdits espaces avec certitude », la carte des ESA étant annulée, alors il apparaît indispensable de la créer à nouveau puisqu'elle seule est en mesure de « déterminer » et « identifier » les Espaces concernés.

*

En préambule,

La commission a relevé diverses difficultés, approximations, informations insuffisantes ou erreurs.

Concernant l'organisation de l'enquête :

A la lecture du rapport, il apparaît clairement que ce gros dossier ne pouvait pas ne pas poser diverses difficultés, même si la commission estime qu'on aurait pu faire l'économie de certaines. Elle a souligné dans le rapport et supra ces insuffisances et hésitations.

✓ Identification de l'interlocuteur

De sa nomination le 17 septembre 2019 à la réunion en visioconférence du 30 janvier 2020, la commission restait sur des échanges avec l'organisme qu'elle supposait être son interlocuteur, à savoir l'AUE dont le Président, M. Jean Biancucci, a la double fonction de Président de

l'Agence et de conseiller exécutif en charge du PADDUC. Cette conviction semblait confortée par la réunion préparatoire tenue avec M. Bernard Chemin, Président du Tribunal Administratif en août 2019, à la demande de l'AUE, en la personne de son directeur général, M. Alexis Milano accompagné de M. Benjamin Gilormini, directeur délégué.

Cette longue période d'incertitude a pris fin lors de la rencontre du 04 février, avec M. Jean-Philippe Peri, agent de la Collectivité de Corse, en charge de l'interface entre la Collectivité de Corse, porteur du projet et la commission.

Lors de cette première rencontre, soit une semaine avant le début de l'enquête, celui-ci notait les principales préoccupations de la commission restées jusque là sans réponse.

✓ Demande d'éclairage technique

On aura noté l'insistance de la commission à tenter d'obtenir depuis le 11 octobre 2019, des éléments techniques d'information de la part du porteur de projet.

Ces demandes d'éclaircissements techniques, apparaissaient indispensables à la commission pour pouvoir informer correctement le public ; elle souhaitait en disposer au plus tôt compte tenu de la masse des données, leur complexité, leur diversité, l'obligation de disposer des éléments d'analyse cartographiques, que seul un technicien possédant les outils technologiques spécifiques et la compétence, est en mesure de fournir.

Ces demandes n'ont finalement trouvé réponse que très partiellement et fort tard puisque reçues par wettransfer le vendredi 6 mars 2020, la dernière permanence se tenant le 12 mars.

C'est pourquoi, à défaut de réponse du porteur de projet, dès le troisième jour de l'enquête (12 février 2020), la commission demandait aux communes ayant fourni des dossiers apparemment exploitables, de compléter leur contribution: *« Très concrètement, nous serions preneurs d'une cartographie des ESA sur votre commune à l'échelle du 1/50.000° mais agrandie de manière à pouvoir identifier vos questionnements et propositions grâce à la juxtaposition que vous feriez de vos éléments sur la carte des ESA. »*

Cette demande a reçu diverses réponses des communes, souvent très constructives, qui sont détaillées par ailleurs. A noter cependant celle du maire de Ghisoni indiquant : *« ... l'absence de réponse de l'AUE pour fournir des documents adaptés à chaque commune constitue un point de blocage et un point d'alerte à faire remonter au plus vite. Les petites communes rurales n'ont pas de services techniques et nous avons besoin de cartes à une échelle suffisante pour pouvoir travailler !! »*

✓ Information support papier

Le public disposait, pour son information, d'un classeur regroupant le dossier d'enquête (pièces Collectivité de Corse et cartes) auquel s'ajoutait un volumineux classeur de 900 pages environ comportant les avis, observations, contre-propositions des PPA.

✓ Information support numérique

Comme le stipule la loi, la Collectivité de Corse avait disposé dans les lieux de permanences des ordinateurs permettant au public de s'informer et, éventuellement, de déposer des observations.

Ces outils qui ne fonctionnaient pas systématiquement dès le début ont été rapidement revus par les services de la Collectivité de Corse, de sorte que cela n'a pas eu d'incidence notable sur l'information du public ou sa participation. Par contre, lors des permanences, la commission a pu constater qu'il y avait peu de gens qui spontanément allaient vers ces supports car les nombreuses personnes présentes voulaient essentiellement parler avec le commissaire enquêteur.

✓ Lieux de permanence

Plusieurs observations ont marqué leur étonnement comme la n° 116 indiquant « *pourquoi mettre des permanences dans des mairies comme Levie, Cristinacce, Riventosa ou Belgodere où personne n'ira et où il n'y a pas d'ESA. Si c'est une blague, je ne sais pas qui elle fait rire* » ou encore la n° 110 : « *J'aurais voulu avoir des éclaircissements mais pour ça il faut aller vous voir dans des permanences qui sont ... dans des lieux paumés, bien loin de là où la majorité des gens vivent et travaillent.* ».

De fait, la commission a fait le constat que les personnes présentes dans les permanences habitaient très majoritairement dans la commune concernée. Apparemment, le public présent lors des permanences semblait assimiler l'enquête à un « contre PLU », avec l'idée que « les ESA vont rendre mon terrain inconstructible » ; il n'est donc pas étonnant que les participants soient essentiellement de la commune dans laquelle se tenait la permanence (ou y soient propriétaires). S'agissant de petites communes (ou moyennes comme Calenzana et Lucciana), le fait que les personnes venant de l'extérieur soient extrêmement minoritaires voire absentes, ne peut que suggérer qu'il aurait probablement été plus pertinent de suivre les recommandations de la commission lorsqu'elle proposait de rester sur les lieux choisis le 11 octobre 2019 pour chercher à intéresser le public le plus large.

✓ Difficultés d'utilisation du numérique

- L'observation n°935 a relevé le fait que, le dernier jour, le site du registre dématérialisé soit fermé à 17 h considérant que l'enquête devait se terminer à minuit. Sur ce point, il est regrettable que l'avis exprimé par la commission n'ait pas été suivi lors de la rédaction de l'arrêté du Président de l'Exécutif de Corse, à savoir préciser que le système serait fermé automatiquement le 13 mars à 17 h. Pour éviter toute contestation, la commission a pris en compte les observations arrivées entre 17 h et minuit de façon à considérer que l'enquête, au niveau informatique, et faute de précision, s'arrêtait le 13 mars donc à 23 h 59. Au demeurant, le nombre de cas est extrêmement limité et ne porte pas à conséquences.

- Téléchargements : parmi les observations, la n°381 déposée par « *démocraticvalue* » indique : « *la lourdeur des cartes en téléchargement ne permet que difficilement un accès à tout public : l'information par voie dématérialisée est donc contraire à l'attente de l'information au public ne pouvant se déplacer aux permanences* ».

De même que la n° 113, faite par un architecte urbaniste : « *Depuis le 10 février au matin, il est impossible de télécharger l'élément "rapport de présentation" du dossier d'enquête publique: le téléchargement commence puis au bout de 20mn une erreur s'affiche. Nous avons été plusieurs à essayer.*»

Ces problèmes ont été rectifiés grâce à l'intervention de M. JP Peri qui a fait procéder aux ajustements techniques nécessaires.

- Difficultés à trouver l'adresse et complexité de celle-ci comme souligné ici par exemple : « *pour accéder au site j'ai du taper dans mon navigateur une adresse extrêmement compliquée que voici : <http://plan-amenagement-developpement-padduc.enquetepublique.net> », ou bien cette autre observation indiquant : « *tout est fait pour qu'on ait du mal à recopier l'adresse et qu'on se trompe, ce que j'ai d'ailleurs fait à trois reprises* ».*
- Poids limité à 2 Mo par Publilégal pour joindre une pièce, et une seule, ce qui oblige par exemple la mairie de Lumio à s'y reprendre à plusieurs fois comme indiqué entre autres dans l'observation n° 267 « *le site du registre dématérialisé ne permettant pas d'enregistrer plusieurs pièces jointes ...* ».

Sur l'ensemble de ces points, on lira avec intérêt la réponse apportée par la Collectivité de Corse et, par ailleurs, le compte rendu détaillé des faits dans le rapport.

En résumé :

Malgré les difficultés rencontrées et les insuffisances constatées, prévisibles au regard de la complexité du projet et de sa mise en place précipitée, et compte tenu de toutes les actions mises en œuvre, la commission constate cependant que l'enquête a pu être menée à son terme, quoique difficilement et avec des délais supplémentaires compte tenu du Covid 19 mais aussi, comme on l'aura compris, d'autres éléments indépendants de la commission.

*

Si l'objet de l'enquête apparaît assez simple et précis, puisqu'il est circonscrit à l'établissement de la carte des espaces stratégiques agricoles de la Corse, la méthode d'élaboration de la carte et les conséquences de son adoption ont suscité, tout au long de l'enquête, des interrogations, observations ou remarques qui attestent de la complexité du sujet et de sa sensibilité.

Les termes du rapport de présentation traduisent cette complexité et ont été de nature à provoquer des difficultés d'interprétation voire des incompréhensions.

Confrontée à cette situation, la commission s'est efforcée, dans la limite des explications qui lui ont été données, de renseigner le plus utilement possible le public venu la rencontrer.

De même elle s'est attachée à analyser, synthétiser et présenter au maître d'ouvrage les observations et commentaires recueillis par ses membres. Pour ce faire elle a dû définir une méthode de classement et de traitement de ces contributions.

Ainsi, classer par thématique revenait à devoir choisir arbitrairement dans quel thème classer telle observation qui, comme la plupart, abordait plusieurs sujets. Quels thèmes prioriser ? Comment faire évoluer ce choix ? Comment reclasser ? Comment être exhaustif ?

Au regard de cette complexité, la commission a choisi de traiter les observations en fonction de la nature de leurs auteurs, particuliers ou personnes publiques, et des questions abordées en prenant soin, parallèlement, de les référencer par thèmes.

Elle a pu, en fin d'enquête, avoir une idée statistique des thèmes évoqués et une possibilité de reclassement par grandes questions.

Pour autant, le traitement s'en est trouvé clarifié mais alourdi : la commission a donc été dans l'obligation de choisir et elle a opté pour la clarté en traitant toutes les observations et PPA dans l'ordre de leur prise en charge et peu ou prou catégoriel au risque, assumé, de la lourdeur.

En revanche, c'est l'aspect thématique et typologique qui a guidé la rédaction de ces conclusions motivées pour aboutir à l'avis collégial final de la commission d'enquête.

A / l'établissement de la carte annulée des ESA a posé diverses questions et soulevé de multiples et nombreuses interrogations :

Lors de l'enquête et de sa préparation, la commission a été amenée à attirer l'attention du porteur de projet sur des questions susceptibles de soulever des fragilités juridiques et alimenter un éventuel contentieux ultérieur : bien évidemment, le rôle de la commission s'est arrêté à cette fonction d'alerte et c'est le maître d'ouvrage qui en a fait ses propres analyses et en a décidé en fonction. Nous ne reviendrons pas sur les questions évoquées dans le paragraphe précédent et dont on trouvera les éléments explicatifs dans le rapport : ces commentaires apparaîtront parfois en contradiction avec la position du porteur de projet dont les réponses n'ont pas toujours convaincu les membres de la commission.

*

Comme on pourra le lire dans le rapport, la question de l'absence de la contribution de la commune de Pianottoli-Caldarellu au nombre des avis PPA a été longuement analysée et l'enquête aurait pu être suspendue puis reprise (après avoir complété le dossier comme le prévoit éventuellement la loi si l'on considère que c'est là un élément substantiel).

En effet, la commission a découvert l'absence de cette contribution qui lui avait été présentée initialement en préparation d'enquête comme un avis PPA. Elle s'en est donc inquiétée auprès du porteur de projet afin d'attirer son attention sur une possible fragilité juridique.

Cependant, compte tenu d'éléments inconnus de la commission et portés alors à sa connaissance, le porteur de projet indiquait que l'absence de la commune dans les PPA ne constituait pas une erreur ; il considérait que l'erreur avait été de communiquer précédemment à la commission, lors de la préparation de l'enquête, un courrier concernant en réalité la consultation faite d'octobre 2018 à janvier 2019 ; la Collectivité de Corse redit dans son mémoire en réponse : *« Comme le rappelle le rapport de présentation de la modification, première pièce du dossier d'enquête publique : « La délibération N°18/262 AC du 26 juillet 2018 prévoyait la consultation des communes et des intercommunalités afin de viser la meilleure actualisation de l'urbanisation » ; c'est dans le cadre de cette consultation que la commune de Pianottoli-Caldarellu avait renvoyé un courrier le 19 juillet 2019 indiquant des listes de droits à bâtir identifiés comme non pris en compte, de son point de vue, dans l'artificialisation conduisant à l'élaboration de la tache urbaine et, par voie de conséquence, à l'élaboration de la carte des ESA.*

Deux points posaient question : la date qui, postérieure au 10 juillet (date de départ des 3 mois de réception des AVIS des PPA), pouvait laisser croire que cette contribution était l'avis PPA de la commune de Pianottoli-Caldarellu et, par ailleurs, la forme ; en effet, constituée de listes de permis de construire ou d'aménager, cette contribution, non cartographiée, était inexploitable en l'état par la commission qui n'avait ni les outils ni la compétence pour le faire.

La commission a pris acte de la prise de position du maître d'ouvrage, considérant que le courrier de la commune était une contribution antérieure et a traité la commune de Pianottoli-Caldarellu non comme une PPA mais comme une contribution (documents produits avant et durant l'enquête).

*

En réponse au PV de synthèse, le porteur de projet indique : « *certaines observations, telles que la n°369 de la commune de San Gavinu di Carbini, qui pointent l'absence, au dossier d'enquête, de certains avis des PPA, et en tirent argument pour souligner une prétendue fragilité juridique, font en réalité référence non pas aux avis des PPA, mais aux contributions en amont des communes et intercommunalités, comme en témoignent d'ailleurs les dates des courriers cités.* »

Il confirme cette position pour la question directement liée à Pianottoli-Caldarellu dans le mémoire en réponse : « *Seuls ces avis (PPA) transmis lors de cette 2^e phase de consultation, sur le projet de carte qui devra être soumis à enquête publique, doivent être portés au dossier d'enquête publique et non le travail technique remonté lors de la 1^e phase relatif à la mise à jour de l'artificialisation, qui a été utilisé pour établir ce projet de carte.*

En d'autres termes, sont joints au dossier d'enquête, les avis qui portent sur le document soumis à enquête et non des contributions sollicitées en amont pour élaborer ce document ».

La commission note avec satisfaction la clarification apportée par la réponse du maître d'ouvrage au sujet des modalités de consultation des personnes publiques et notamment sur la chronologie et les spécificités des deux phases de concertation ; elle regrette que ce développement n'ait pas trouvé place dans le dossier d'enquête évitant ainsi bien des questionnements et des incompréhensions, particulièrement de la part des élus locaux.

*

Comme indiqué par le porteur de projet dans son mémoire en réponse : « *Des demandes de prise en compte de jugements relatifs au PADDUC, tel que le jugement 1600688 du Tribunal Administratif de Bastia annulant partiellement le PADDUC en tant qu'il « classe en espaces stratégiques agricoles une partie des parcelles cadastrées section D n°668, 696 et 697 situées sur le territoire de la commune de Calvi », soit une partie de la propriété de la SCI Amanduletto qui a émis l'observation n°57 ».*

La commission a attiré l'attention du porteur de projet sur l'absence de référence au jugement N°1600688 dans la liste de décisions de justice visées dans l'arrêté d'enquête.

En effet, seul ce jugement ne figure pas dans l'énumération de la Collectivité de Corse alors qu'il stipule :

8. Considérant qu'il ressort des pièces du dossier qu'à la date de la délibération attaquée, les parcelles litigieuses étaient en grande partie artificialisées ; qu'ainsi, treize villas étaient édifiées sur la parcelle cadastrée section D n° 696, trois villas étaient en cours de construction sur la parcelle cadastrée section D n° 697 et quatre constructions étaient présentes sur la parcelle cadastrée section D n° 668 ; que, par suite, nonobstant la circonstance que la pente de ces trois parcelles est inférieure à 10 %, les requérants sont fondés à soutenir que le classement en espace stratégique agricole d'une partie des parcelles cadastrées section D n° 668, 696 et 697 situées sur le territoire de la commune de Calvi est entaché d'erreur de fait et d'erreur manifeste d'appréciation ;

9. Considérant qu'il résulte de tout ce qui précède que la délibération n° 15/235 AC du 2 octobre 2015 par laquelle l'assemblée de Corse a approuvé le PADDUC doit être annulée en tant qu'elle arrête la carte des ESA et classe en ESA une partie des parcelles cadastrées section D n° 668, 696 et 697 situées sur le territoire de la commune de Calvi ;

Et se termine par « *Décide* :

article 1 : la délibération n° 15/235 AC du 2 octobre 2015 est annulée en tant qu'elle arrête les cartes des espaces stratégiques agricoles et classe en espaces stratégiques agricoles une partie des parcelles cadastrées section D n° 668, 696 et 697 situées sur le territoire de la commune de Calvi. »

Il apparaît ainsi que le Tribunal a annulé la délibération arrêtant la carte des espaces stratégiques agricoles pour « erreur de fait et erreur manifeste d'appréciation » dans le classement d'« *une partie des parcelles* » bien identifiées sur le territoire d'une commune.

Cette décision, devenue définitive, présentait aux yeux de la commission une importance majeure en ce qu'elle illustre le niveau de contrôle du juge sur le classement en ESA.

Elle regrette, en conséquence que le jugement n'ait pas été porté à la connaissance du public dans le dossier d'enquête ou, à tout le moins, n'ait pas été visé dans l'arrêté.

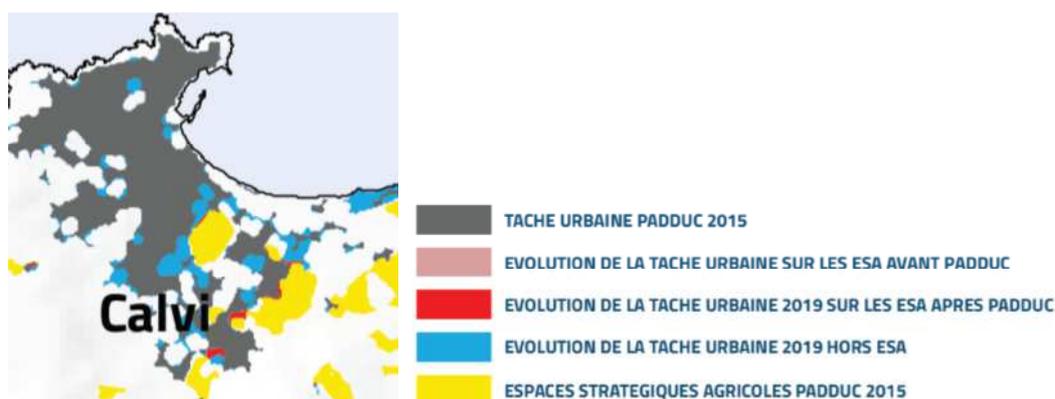
En réponse à l'observation de la SCI Amandulettu qui formulait la même critique, le maître d'ouvrage indique :

«*La SCI Amanduletto reproche de ne pas avoir visé expressément le jugement du 9 mai 2019 n°1600688 du TA de Bastia dans l'arrêté prescrivant l'enquête, ce qui, à son sens :*

- *Semble indiquer qu'il n'en a pas été tenu compte ;*
- *Compromet l'information du public.*

Or, la circonstance que l'arrêté prescrivant l'enquête n'a pas cité ce jugement du TA de Bastia ne signifie pas qu'il n'en a pas été tenu au compte.

La carte en annexe 1 qui montre l'évolution de la tache urbaine et des ESA de la carte soumise à enquête publique par rapport à la carte annulée par le TA montre bien les changements apportés pour tenir compte de l'urbanisation dans le secteur des « Villas Mandarine ».



On doit cependant remarquer que la lisibilité de la carte et les possibilités de se repérer sur ce document restent extrêmement difficiles.

La Collectivité de Corse poursuit en indiquant : « *Cependant cette prise en compte s'est faite au travers d'une mise à jour du bâti à partir de laquelle a été produite une nouvelle tache urbaine : sur le secteur des Villas Mandarine, sept bâtiments ont été ainsi ajoutés et ont généré de la tache urbaine selon la méthode exposée au paragraphe 3.1.1 (qui ne tient donc pas compte des limites de propriété), les excluant par conséquent des ESA. Étant située en limite d'urbanisation, la résidence hôtelière se situe donc, compte tenu de la méthode de cartographie, au contact des ESA qui viennent border les bâtiments bien que ceux-ci en soient exclus.*

Au demeurant, cette mise à jour ne méconnaît pas le jugement n°1600688 du TA de Bastia qui mentionnait « une partie des parcelles ».

Il apparaît que cela ne satisfait par la SCI qui aurait souhaité que l'entièreté de ses parcelles soit exclue de la carte des ESA alors qu'une partie resterait apparemment concernée. En zoomant grâce à l'informatique la carte au 50 000^e bien au-delà de sa précision légale, elle pointe des bâtiments comme étant partiellement en ESA. Or, on observe qu'ils sont seulement au voisinage immédiat des ESA mais que, comme exposé au paragraphe 3.2, les espaces à l'interface entre ESA et urbanisation laissent une marge d'interprétation importante de la carte compte tenu de son imprécision. Il n'est pas toujours aisé d'établir avec certitude leur inclusion ou leur exclusion même si de manière générale, un bâtiment appartenant à un groupe de bâtis dont il est distant de moins de 50m sera exclu. Elle pointe également des aménagements et installations qui seraient inclus dans les ESA de type piscine, voiries ou réseaux internes.

Aussi, sa demande au-delà de la prise en compte du jugement du TA rejoint donc :

- *Les observations relatives à la méthode de cartographie, notamment celles concernant la prise en compte de l'urbanisation et des usages des sols, qui sollicitent un élargissement de la tache urbaine, parfois jusqu'aux limites de parcelles ou à d'autres installations telles que les piscines. Les réponses sur ce point particulier sont apportées au paragraphe 8.2.2 ;*
- *Les inquiétudes de divers particuliers quant aux effets de la carte régionale sur les constructions existantes ou les autorisations d'urbanisme délivrées face auxquelles il*

a été rappelé en différents points de ce rapport, qu'elles étaient non fondées, puisque la carte une fois intégrée au PADDUC, n'aura pas d'incidence sur ces constructions ou autorisations ; ».

La commission constate qu'ici, comme dans quelques cas très particuliers, l'AUE est en mesure d'indiquer si « une partie de parcelle » se trouve (ou non) en ESA.

En prenant acte de la réponse du porteur de projet, la commission observe qu'au-delà de la lisibilité de la carte et des possibilités de se repérer sur ce document, elle n'invalide pas par ailleurs la critique visant l'absence de référence au jugement dans le dossier d'enquête.

*

Suite au procès verbal de synthèse envoyé par la commission mi avril, en dehors de quelques observations, dont on pourra consulter la liste dans le rapport et qui ont reçu une réponse peu ou prou personnalisée mais cependant globale, la Collectivité de Corse, dans sa réponse en retour parvenue le 24 juin, a donné par « copier / coller » une réponse stéréotypée et quasi identique aux observations aussi bien des PPA que des particuliers, renvoyant ses commentaires au mémoire : cela plonge le lecteur dans une démarche laborieuse... à la recherche des paragraphes du mémoire censés contenir les éléments de réponse à la demande ou la contre proposition formulée.

De surcroît, ces réponses à chaque observation ne font pas écho aux analyses de la commission qui font référence aux informations contenues dans les contributions.

Le procès verbal de synthèse, prescrit par les textes, comprenait les avis des personnes publiques reçus préalablement à l'enquête ainsi que l'ensemble des observations, remarques ou avis recueillis pendant son déroulement. Chacune de ces contributions était accompagnée de l'analyse faite par les commissaires enquêteurs.

Dans sa note transmissive, la commission demandait au maître d'ouvrage « de bien vouloir transmettre en retour à la commission ses réponses et observations éventuelles concernant la totalité des observations ci-dessous en le priant de bien vouloir y apporter une réponse individuelle (ou une réponse commune renvoyant à une observation de référence) » et précisait: « les thèmes ou arguments ci-dessus se retrouvant de manière plus ou moins croisée dans nombre d'observations, la commission est en attente, par ailleurs, d'une réponse à chacune des observations ci-dessous numérotées de 1 à 1086 ».

*

La lecture des analyses de la commission suivies des réponses faites par la Collectivité de Corse aux premières observations enregistrées suffit à illustrer la méthode choisie par le porteur de projet.

Dès la première observation concernant la contribution PPA de la commune de Casalabriva, - commentaires de la commission : Monsieur le Maire par une réponse PPA en date du 29 juillet 2019 constate sur sa commune une évolution de la carte des ESA entre 2015 et 2019, et après avoir « agrandi » la carte fournie, il précise que « 4 nouveaux ESA ont été créés à

l'intérieur du village alors même qu'il vient d'approuver la modification de la carte communale pour la mettre en conformité avec le PADDUC de 2015. »

Il indique que les « nouvelles parcelles classées en ESA, en les ramenant à la carte IGN, ont une pente variant de 20 à 30% et que leur « propriété » n'est pas liée à une quelconque activité agricole, mais à la protection contre l'incendie et donc à l'urbanisation. Il ramène la carte des ESA 2019 au niveau de la carte communale pour bien déterminer si une parcelle est incluse ou non dans un ESA. »

Il propose de « conserver les ESA élaborés dans le cadre de la révision de sa carte communale, validés par la CTPNAF et précise que les ESA nouvellement identifiés n'ont pas été retenus dans l'élaboration de sa carte communale du fait de leur localisation, de leur pente, de leur morcellement foncier et de leur urbanisation, autant d'éléments qui, pour lui, ne permettent pas une mise en exploitation. »

Par un nouveau courrier en date du 23 septembre 2019 (soit avant le 10 octobre 2019, date limite de contribution des PPA), il indique qu'en « l'absence de réponse à son précédent courrier, il émet un avis défavorable à la révision du PADDUC ».

Par un nouveau courrier en date du 03 mars 2020 faisant suite à la demande d'explication de la commission, M. le Maire complète sa réponse après avoir consulté l'AUE : « La commune ayant mis sa carte communale en compatibilité avec le PADDUC, il semble judicieux d'intégrer ce travail au PADDUC modifié. L'AUE a été destinataire des données relatives à l'élaboration de la carte communale. Il lui appartenait d'en tenir compte pour établir le PADDUC modifié. »

Face au questionnement de ce maire, la réponse de la Collectivité de Corse est: « **La quasi-totalité des observations révèle, soit directement, soit indirectement, une problématique de compréhension du dossier d'enquête : objet de la modification, méthode d'élaboration de la carte, utilisation et effets des cartes dans les communes dépourvues de document d'urbanisme et dans celles qui en sont pourvues, avis des PPA joints au dossier.... La recherche de parcelles sur la carte des ESA au 1/50.000 pour en connaître « le classement », qui revient assez souvent, ou de manière plus générale, les observations à l'échelle parcellaire sont révélatrices d'une méconnaissance de la portée du PADDUC et de la carte des ESA, et d'une incompréhension de ses effets.**

Le paragraphe 3 du rapport en réponse aux observations a été rédigé de manière à apporter un éclairage le plus complet possible sur ces sujets ...

Lequel paragraphe 3 est ainsi formulé :

« 3 COMPREHENSION DU DOSSIER D'ENQUETE

3.1 LA METHODE D'ETABLISSEMENT DE LA CARTE

3.1.1 Méthode de cartographie

3.1.1.1 Définition des ESA

Les espaces stratégiques agricoles sont définis sur le fondement de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales 1 et des orientations du Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PADDUC en matière de développement d'une

agriculture productive et de préservation des espaces qui permettraient d'asseoir ce développement, en particulier l'orientation stratégique n°14 : « Conformément aux orientations du 26 juillet 2012, à la délibération du 8 novembre 2013 de l'Assemblée de Corse et des prérogatives du PADDUC en termes de planification, d'aménagement et de développement durable ;

Compte tenu du projet du PADDUC de doubler la production agricole et sylvicole à 30 ans, au vu de la rareté du foncier agricole et notamment cultivable, au vu des évolutions de l'étalement urbain, entre pression foncière et sous mobilisation ;

Les objectifs à retenir en matière de préservation du potentiel productif sont les suivants :

- protéger et maintenir les terres cultivables et à potentialité agropastorale, ainsi que les terres cultivables équipées d'un équipement public d'irrigation ou en projet d'équipement², au titre des espaces stratégiques, soit a minima 105 000 ha ;
- maintenir et favoriser la reconquête des espaces pastoraux, complémentaires du capital agricole productif, au titre des lois « Montagne » et « Littoral » ;
- protéger les espaces naturels et forestiers, au titre des lois « Montagne » et « Littoral ».

Cet extrait du PADD permet également de rappeler qu'au-delà des Espaces Stratégiques Agricoles, le PADDUC vise aussi la préservation d'autres espaces agricoles, pastoraux, naturels ou forestiers, afin de valoriser les potentiels productifs de l'île.

Ce PADD, adopté en 2013, puis approuvé et entré en vigueur avec l'ensemble du PADDUC en novembre 2015, fonde les dispositions adoptées par ailleurs dans le PADDUC et le schéma d'aménagement territorial. Il constitue le fondement politique du PADDUC. Il demeure aujourd'hui inchangé car les divers contentieux relatifs au PADDUC n'y ont porté aucune atteinte.

Aux termes du PADD, les ESA recouvrent donc :

- les terres cultivables et à potentialité agropastorale ;
- ainsi que les terres cultivables équipées d'un équipement public d'irrigation ou en projet d'équipement.

Les livrets III – Schéma d'Aménagement Territorial et IV – Orientations règlementaires du PADDUC reprennent également ces critères.

Par exemple, l'extrait du Livret IV – Orientations règlementaires (p. 48) repris dans le dossier d'enquête publique (Annexe 0) rappelle que :

3.1.1.2 Méthode d'élaboration de la carte

a) Une élaboration concertée

L'élaboration de la cartographie des ESA (mais également celle des autres espaces agricoles, naturels, sylvicoles, etc.) à partir des études disponibles a été travaillée, discutée puis validée à l'issue de 3 comités techniques, de visites de terrain et 2 comités de pilotage s'étant tenus de mars à juillet 2014.

Ainsi, afin de repérer les espaces cultivables à potentialité agropastorales, trois sources d'informations ont été mobilisées :

- À titre principal, l'étude établie par le bureau d'étude SODETEG entre 1975 et 1981, à titre principal mais celle-ci ne couvrait pas le Niolu et la Plaine Orientale, faute de temps et de moyens, et compte tenu que ces territoires faisaient déjà l'objet d'une reprise agricole ;

- *Le référentiel pédologique approfondi pour compléter les données en plaine orientale (information disponibles que dans certaines plaines de Corse) ;*
- *L'inventaire Forestier National (IFN) pour compléter les données sur le Niolu et les coteaux de Plaine Orientale non couvert par les deux données précédentes.*

La première source mentionnée est l'étude « ÉLÉMENTS POUR UN ZONAGE AGROSYLVO-PASTORAL (ZASP) DE LA CORSE » dite étude « SODETEG » car réalisée par la Société d'Études Techniques et d'Entreprises Générales (SODETEG) à la demande de la Mission Interministérielle pour la Protection et l'Aménagement de l'Espace Naturel Méditerranéen. Cette étude cartographique réalisée entre 1975 et 1981 au niveau régional est basée sur l'analyse de la potentialité agro-pastorale et forestière des sols de l'île par l'inventaire et la compilation des éléments de pédologie, de déclivité, de couvert végétal (structure, espèce dominante...), de stock semencier, etc.,

Ces éléments recueillis in situ, ont été retranscrits sous forme d'espaces sur une cartographie à l'échelle 1/25000.

Ont ainsi été répertoriés par cette étude :

- *L'espace pastoral améliorable qui se distingue notamment par son ouverture (végétation ligneuse haute faible ou absente), des capacités de production fourragère avec une faible pierrosité de surface et une pente globalement inférieure à 50% permettant la mécanisation, et qui fait l'objet d'une classification au regard du potentiel de production fourragère et du caractère cultivable ;*
- *L'espace forestier actuel ;*
- *L'espace de réserve, il s'agit de parcours décrits comme difficiles à aménager, pouvant évoluer vers la forêt ou être reboisés qui affichent diverses contraintes à la mécanisation telles que la pente ou la pierrosité mais un faible niveau de recouvrement par la végétation ligneuse haute ;*
- *L'espace agricole actuel qui recouvre les zones alors cultivées : cultures herbacées, jardins, vignes et vergers ;*
- *Des éléments dits complémentaires, où l'on retrouve les espaces non exploitables : sols nus érodés, rochers, plans d'eau, marais et zones humides, espaces alors urbanisés.*

Parmi ces espaces, les catégories retenues pour les ESA sont :

- *L'espace pastoral améliorable cultivable ;*
- *L'espace pastoral améliorable à forte et très forte potentialité, sans recouvrement de ligneux (ou faible) et dont la pente est inférieure à 15%, obtenu par recoupement de l'espace pastoral améliorable avec le modèle numérique de terrain de l'IGN ;*
- *L'espace agricole actuel (soit les zones cultivées autour des années 80).*

Cette cartographie des potentialités agro-sylvo-pastorales de la Corse ne couvrant pas les secteurs de la Plaine Orientale et du Niolu, les ESA de ces zones sont, eux, issus de la consolidation des données du Registre Pédologique Approfondi (RPA –GéODARC), de l'Inventaire Forestier National (IFN) et du Modèle Numérique de Terrain (MNT) de l'IGN.

Par ailleurs, concernant le deuxième critère des ESA, les espaces cultivables équipés d'infrastructures d'irrigation ou en projet d'équipement structurant ont été identifiés grâce aux données de l'Office d'Équipement Hydraulique de la Corse (OEHC) croisées avec le modèle numérique de terrain de l'IGN.

Enfin, les périmètres de régimes forestiers ont été exclus, ainsi que les groupements de bâtis à travers la suppression de la tache urbaine (voir ci-après).

Cette méthode de cartographie a fait l'objet de nombreuses observations lors de l'enquête publique en 2015, lors des contentieux contre le PADDUC et lors de cette enquête.

En particulier est critiquée l'ancienneté de la source de données principale qu'est l'étude SODETEG. Pourtant, le caractère cultivable d'un espace, qui tient en particulier à sa topographie et sa pédologie, ne varie pas de manière significative sur un temps si court, sauf en cas d'urbanisation, de décapage des sols, de pollution ou encore de conquête par la forêt. C'est une donnée fiable, qui était déjà utilisée dans les commissions départementales de consommation des espaces agricoles (COLLECTIVITÉ DE CORSE EA devenue commission territoriale de préservation des espaces naturels agricoles et forestiers) et de manière probante dans divers contentieux.

La mise à jour de ces données a donc porté sur l'évolution de l'urbanisation (et les compléments issus d'autres données dans les secteurs géographiques non couverts). Lors des contentieux relatifs au PADDUC, cette méthode de cartographie a été maintes fois validée au fond et les moyens tirés de prétendues erreurs manifestes d'appréciation ont été rejetés dans presque tous les contentieux (27 sur 29 jugements et deux désistements), à l'exclusion de deux, considérant une insuffisante prise en compte du niveau d'urbanisation (cf. ci-après).

Aussi, cette méthode élaborée collégalement et validée par le juge, a été employée pour établir la cartographie des ESA objet de la présente modification, en portant une attention particulière à l'inventaire du bâti au moyen des données les plus récentes disponibles.

Considérant que la même méthode de construction de la cartographie des ESA de 2015 a été employée pour la cartographie objet de la présente modification, aux mises à jour près de l'urbanisation, l'ajout d'ESA par rapport à la carte de 2015 pointé dans certaines observations est donc techniquement impossible.

Afin de tenir compte, d'une part, de l'évolution de l'urbanisation intervenue depuis l'approbation du PADDUC, susceptible d'affecter la cultivabilité des espaces et d'autre part, des erreurs manifestes d'appréciation pointées par le tribunal administratif, il est donc apparu nécessaire de mettre à jour la tache urbaine (voir ci-après) utilisée pour « détourner » les ESA, en actualisant les données utilisées et en les complétant avec de nouvelles données disponibles ».

La Collectivité de Corse indique également : « Concernant la proposition de cartographie alternative des ESA réalisée par la commune, une réponse est apportée au paragraphe 4 du rapport en réponse aux observations. S'agissant de la demande de prise en compte des zones constructibles du document d'urbanisme de la commune, une réponse est apportée au paragraphe 5 du rapport en réponse aux observations.

Les observations comme celle-ci qui, soit remettent en cause les critères d'identification des ESA, soit considèrent que la cartographie soumise à enquête publique ne correspond pas à ces critères, trouvent une réponse au paragraphe 8 du rapport en réponse aux observations. »

Arrivé avec peine au bout de cette lecture introductive au rapport en réponse, il semble qu'on mesure assez bien la distance qui sépare la position du maire, position qui apparaît pragmatique, au plus près des réalités, trop simple peut-être et, d'autre part, la position du

porteur de projet, posture qui se matérialise par des explications techniques, complexes, globales et ...morcelées qui ne répondent pas à la question posée, relayée par la commission.

Ainsi, la commission s'est interrogée sur le fait de savoir si le maire de Casalabriva avançait des faits techniquement avérés ; elle a demandé à l'AUE une réponse technique qu'elle-même, par manque de compétence, par manque d'outil mais surtout, parce que la commission n'est pas un expert, ne peut pas donner.

Si l'affirmation du maire devait être techniquement vraie, par quel cheminement méthodologique (*SODETEG ?* ou autre ?) ces zonages seraient-ils apparus dans sa carte puisque, si on reprend les explications du porteur de projet: « *Considérant que la même méthode de construction de la cartographie des ESA de 2015 a été employée pour la cartographie objet de la présente modification, aux mises à jour près de l'urbanisation, l'ajout d'ESA par rapport à la carte de 2015 pointé dans certaines observations est donc techniquement impossible* ».

Bien évidemment, à l'inverse, la commission aurait apprécié qu'il lui soit répondu par exemple, qu'après étude, l'AUE confirmait (ou non) qu'aucune nouvelle tache jaune n'était portée comme ESA, et donc n'aurait existé sur la carte communale dont le maire affirme qu'elle a été validée comme étant en conformité avec les ESA.

Pour ce faire, une réponse individualisée aurait été bienvenue.

Ce constat renforce l'incompréhension générale relevée par le porteur du projet qui semble s'étonner que les uns comme les autres, qu'ils soient élus ou particuliers, puissent ne pas comprendre le dossier soumis à l'enquête.

*

Si l'on prend, en suivant, l'observation n° 2, où la commune de Penta di Casinca indique dans son avis PPA : « *note méthodologique : pour mieux appréhender la cartographie soumise à notre avis, nous avons, dans un logiciel SIG, superposé le projet d'ESA à notre commune ... et également fait apparaître la couche d'information concernant les pentes supérieures à 15% (données de l'AUE)* ».

Analyse de la commission : « le maire, dans un exposé clair, présente diverses propositions concernant les espaces bâtis, les espaces à vocations naturelles avec, entre autre la proposition de classer en espaces stratégiques agricoles des terrains manifestement plats et irrigués.

Par ailleurs, à partir de multiples exemples s'appuyant sur un extrait de la carte des ESA et à son échelle, la commune demande que soient déclassés des terrains qui sont pour certains artificialisés, d'autres en cours d'artificialisation, détenteurs d'une autorisation d'aménager en cours d'exécution ... à titre d'exemple, le lieu dit Storzicone en page 11, ou encore en cœur de village, page 14, les terrains titulaires de PC en cours d'exécution, ou encore en page 15 la zone de stockage du supermarché, ou encore en page 16 la photo d'une maison achevée jouxtant de plus un terrain titulaire de PC, ou encore à Caragiuti la photo de 3 maisons manifestement proches de moins de 50 m les unes des autres ...

Il semblerait donc nécessaire de revoir la carte pour faire droit aux remarques, semble-t-il fondées pour l'essentiel, de la commune ».

A tout cela et à tous les cas soulevés par la commune, le porteur de projet répond : « *La quasi-totalité des observations révèle, soit directement, soit indirectement, une problématique de compréhension du dossier d'enquête : objet de la modification, méthode d'élaboration de la carte, utilisation et effets des cartes dans les communes dépourvues de document d'urbanisme et dans celles qui en sont pourvues, avis des PPA joints au dossier.... La recherche de parcelles sur la carte des ESA au 50 000e pour en connaître « le classement », qui revient assez souvent, ou de manière plus générale, les observations à l'échelle parcellaire sont révélatrices d'une méconnaissance de la portée du PADDUC et de la carte des ESA, et d'une incompréhension de ses effets. Le paragraphe 3 du rapport en réponse aux observations a été rédigé de manière à apporter un éclairage le plus complet possible sur ces sujets. »*

On aura compris que la réponse à l'observation n°2 par « copier/coller » est strictement identique à celle de l'observation n° 1, là où les problématiques évoquées sont tout à fait différentes et auraient probablement mérité, du moins en partie, une réponse individualisée.

De plus, dès le premier exemple, la commune de Penta-di-Casinca signale le lieu-dit « Campo di Santo » où l'extension du cimetière communal, réalisée, se trouve identifiée en ESA, dans des pentes supérieures à 15 %, indique la commune, et de plus, parfaitement identifiable à l'échelle du 1/50.000°. Cet exemple est suivi de bien d'autres qui identifient, sur la carte au 1/50.000° des ESA, des artificialisations manifestes, documentées, terminées ou en cours et, par ailleurs, des cas d'autorisations, de droits à bâtir ou d'aménager.

Probablement, la commune a-t-elle compris, puisqu'elle l'écrit, qu'elle devait signaler en tant que PPA les artificialisations des sols qui n'avaient pas été prises en compte lors de la consultation d'octobre 2018 à janvier 2019.

Ici, comme très souvent lors de cette enquête, est posée la question de « l'artificialisation », terme qui revient 45 fois dans le rapport en réponse de la Collectivité de Corse.

On comprend donc qu'il semble mériter de longs développements qui, la plupart du temps, cherchent à concilier la réalité du terrain et la doctrine.

Ainsi, pour en revenir à l'exemple du cimetière du bien nommé « Campo di Santo », doit-il faire partie de la tache urbaine telle que définie dans le dossier de présentation de l'enquête publique et repris longuement dans la réponse du porteur de projet ?

La tache urbaine est ainsi définie dans la réponse au PV de synthèse :

Il s'agit d'une construction purement informatique et cartographique, fondée :

- *d'une part, sur une méthode mise au point en 2008 par le CERTU (Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports, l'Urbanisme et les constructions publiques, désormais intégré au CEREMA) et régulièrement employée dans les exercices de planification urbaine ;*
- *et d'autre part, sur les données relatives à l'occupation des sols, principalement bâtie, issues de la BDTOP de l'IGN (base de données dite topographique de l'IGN, à partir de laquelle est dressé le SCAN 25 de l'IGN), elle-même établie par photo-interprétation d'orthophotographies combinée aux données du cadastre, et éventuellement complétées d'un millésime plus récent du cadastre comme c'est désormais possible.*

Elle permet, de façon synthétique d'assembler les groupements de bâtis.

Sur chaque bâtiment un tampon de 50 mètres (en gris ci-contre, comme dans la carte en annexe 7 du dossier d'enquête) est ajouté.

Les tampons qui se recoupent sont assemblés. De façon schématique, en agglomérant les tampons qui se recoupent, on obtient une image grossière des espaces consommés par le bâti.

Puis, afin de représenter de façon plus fidèle les regroupements de bâti et d'exclure les bâti isolés, on procède à une érosion de 50 m de la tache précédemment obtenue.

Ainsi, quand les bâtiments sont isolés, c'est-à-dire, en raison de la méthode choisie, éloignés de plus de 50 mètres d'autres constructions, aucune tache grise n'apparaît. De plus, le choix a été fait :

- *Sur l'ensemble de la région, d'extraire de la tache urbaine les surfaces inférieures à 0.20 ha, soit 2000 m² car considérés comme non constitutifs de tissu urbain et non visibles aux échelles de représentation choisies (1/100000 et 1/50000, 1mm² sur la carte au 50 000^e représentant 2500m²) ;*
- *Au sein des principaux pôles urbains, de combler les « trous » dans la tache urbaine de moins de 2 ha (ce qui d'ailleurs peut éclairer les observations des associations U Levante et Pietralba autrement).*

Enfin, les routes et autres infrastructures ne sont pas prises en considération mais elles sont couvertes par la tache lorsqu'elles sont au milieu du bâti.

Ainsi, la tache urbaine englobe l'ensemble du tissu urbain, y compris les espaces entre les bâtiments lorsqu'ils sont distants de moins de 50 m, ainsi que d'autres types d'espaces artificialisés (par exemple : les aéroports, zones industrielles, etc.).

Comme exposé dans le livret III du PADDUC (SAT), la tache urbaine est donc « une modélisation qui permet de représenter de façon schématique les regroupements de bâtis. Elle n'a aucune portée juridique et ne saurait être confondue avec l'espace urbanisé, au sens du code de l'urbanisme (caractérisé dans le livret IV par un faisceau de critères et d'indices) (PADDUC, Livret III - Schéma d'Aménagement Territorial, p. 9). À titre d'exemple, trois bâtis distants de moins de 50m formeront une tache urbaine sur les cartes au 100 000^e du PADDUC et seront exclus des ESA sur la carte au 50 000^e dès lors que leur regroupement représente plus de 2000m², alors que juridiquement, ils ne pourront être considérés comme un espace urbanisé.

En outre, la tache urbaine tient compte de la réalité physique des constructions existantes (sous réserve du laps de temps nécessaires pour l'enregistrement dans les bases de données), sans considération de leur caractère légal ou non. Il s'agit d'une simple indication géographique. Le simple fait qu'un bâti soit figuré dans les cartes du PADDUC n'a pas pour effet de lui conférer un caractère légal. A contrario, l'absence sur les cartes du PADDUC d'un bâtiment régulièrement édifié est sans incidence juridique ou administrative sur ce bâti ».

On mettra ceci en regard avec la réponse de la Collectivité de Corse sur la notion « d'artificialisation » et sa prise en compte : « sur l'existence d'usages non agricoles sans, ou avec peu d'artificialisation :

Certaines observations portent sur le détournement des ESA de secteurs actuellement affectés à un usage non agricole : camping, golf, zones de stationnement, terrain de loisirs, stockage de matériaux/engins éventuellement après déblai/remblai, centrales photovoltaïques, etc.

La Collectivité de Corse ne souhaite pas retirer de la cartographie régionale des ESA des zones ayant été identifiées comme potentiellement cultivables ou irrigables sur la base d'un usage actuel non agricole mais réversible compte tenu de l'horizon de temps du PADDUC et des changements qu'il ambitionne et qui ont trouvé une résonnance encore plus forte avec la récente crise sanitaire et l'accès aux produits de première nécessité pour l'alimentation.

Cependant, la tache urbaine pouvant résulter de ces usages non agricoles (bâtiments, locaux techniques, etc.) est détournée des ESA. Si des lacunes peuvent exister du fait des bases de données régionales, elles seront rectifiées sur la base des observations émises, à partir du moment où celles-ci sont suffisamment précises et étayées pour apprécier la situation et localiser l'impact.

Enfin, rappelons encore que les documents d'urbanisme locaux d'urbanisme peuvent délimiter les ESA en tenant compte des « emprises manifestement artificialisées » ou encore « des besoins justifiés d'urbanisation et d'équipements » (Livret IV – Orientations réglementaires, p. 48). »

La commission doit-elle en déduire que la carte des ESA continuera à identifier le lieu-dit « Campo di Santo » en ESA ? Que, parallèlement, la commune le classera en zone « non agricole » ? Ce qui fait que deux cartes auront des zonages opposés sachant que, chacune à son échelle, pourra identifier l'autre et que, chacune à son échelle restera pertinente ?

Ce type de « conflit », s'il n'a, a priori aucune incidence sur « la vie normale » surtout dans le cas d'un cimetière (cas très particulier), témoigne cependant de ce qui interroge et qui peut être perçu comme déroutant, contre-intuitif par beaucoup. Entre autre, la question de considérer que cet espace pourrait redevenir agricole dans le futur, est-elle pertinente ?

*

Observations N°3 formulée par la commune de Pianottoli-Caldarello, dont on a vu par ailleurs, la question de sa participation.

-Analyse de la commission :

« Monsieur le Maire indique que sa commune avait fait une demande de modification des ESA par un mail en date du 13 décembre 2018 et également via l'application de l'AUE le même jour.

Il constate que les modifications demandées n'ont pas été prises en compte et que des constructions sont présentes depuis plusieurs années sur un secteur, et que la seule extension possible du village, ne peut se faire que sur cette zone.

Les parcelles qui sont susceptibles d'accueillir des constructions nouvelles (terrains accessibles avec proximités des réseaux) sont les suivantes : A 248, A 249, A 250, A 251, A 252, A 350, B 182, B 183, B 185, A 344 en partie bordure, B 456 en partie bordure, A 290 et A 291 (demande d'urbanisme en cours) .

Malgré l'absence de carte permettant d'établir une superposition, la commission souhaite connaître la suite donnée aux déclarations de surfaces artificialisées complémentaires transmises par la commune au maître d'ouvrage, notamment pour les constructions présentes depuis plusieurs années ».

-Réponse de la Collectivité de Corse :

« La quasi-totalité des observations révèle, soit directement, soit indirectement, une problématique de compréhension du dossier d'enquête : objet de la modification, méthode d'élaboration de la carte, utilisation et effets des cartes dans les communes dépourvues de document d'urbanisme et dans celles qui en sont pourvues, avis des PPA joints au dossier.... La recherche de parcelles sur la carte des ESA au 50 000e pour en connaître « le classement », qui revient assez souvent, ou de manière plus générale, les observations à l'échelle parcellaire sont révélatrices d'une méconnaissance de la portée du PADDUC et de la carte des ESA, et d'une incompréhension de ses effets. Le paragraphe 3 du rapport en réponse aux observations a été rédigé de manière à apporter un éclairage le plus complet possible sur ces sujets.

Concernant la proposition de cartographie alternative des ESA réalisée par la commune, une réponse est apportée au paragraphe 4 du rapport en réponse aux observations.

Les observations comme celle-ci qui pointent des fragilités juridiques, que ce soit sur la forme (procédure, complétude du dossier) ou sur le fond (prise en compte des jugements et arrêts du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel, espaces indiqués comme erreur manifeste d'appréciation) trouvent une réponse au paragraphe 7 du rapport en réponse aux observations (lequel renvoie également en complément aux paragraphes 9 ou 11 le cas échéant) ».

Dont acte.

*

Observation n°4 formulée par la commune de Grossa

-Analyse de la commission :

« Madame le Maire indique que les documents mis à disposition sur le site sont complexes à lire et à comprendre, car ceux-ci ne permettent pas de voir les ESA de manière très précise.

Elle a pris en compte les ESA connus sur le document initial du PADDUC....

Elle précise qu'il y a deux zones classées en ESA à l'intérieur de la carte communale qui nécessiteraient une modification car il s'agit de petites surfaces situées en face de l'église ou dans la partie basse du village, toutes cernées d'habitations, bâties ou en cours de construction. Elle joint un tableau avec les coordonnées parcellaires et demande de déclasser ces parcelles de la zone ESA.

La demande de la commune semble légitime pour savoir si les "surfaces situées en face de l'église ou dans la partie basse du village, toutes cernées d'habitations, bâties ou en cours de construction", comme indiquées par le maire ont bien été prises en compte par le maître d'ouvrage dans la modification de la carte des ESA.

La commission est en attente de la réponse en retour du porteur de projet ».

-Réponse de la Collectivité de Corse:

« La quasi-totalité des observations révèle, soit directement, soit indirectement, une problématique de compréhension du dossier d'enquête : objet de la modification, méthode d'élaboration de la carte, utilisation et effets des cartes dans les communes dépourvues de document d'urbanisme et dans celles qui en sont pourvues, avis des PPA joints au dossier.... La recherche de parcelles sur la carte des ESA au 50 000e pour en connaître « le classement

», qui revient assez souvent, ou de manière plus générale, les observations à l'échelle parcellaire sont révélatrices d'une méconnaissance de la portée du PADDUC et de la carte des ESA, et d'une incompréhension de ses effets. Le paragraphe 3 du rapport en réponse aux observations a été rédigé de manière à apporter un éclairage le plus complet possible sur ces sujets.

Concernant la proposition de cartographie alternative des ESA réalisée par la commune, une réponse est apportée au paragraphe 4 du rapport en réponse aux observations.

Les observations comme celle-ci qui, soit remettent en cause les critères d'identification des ESA, soit considèrent que la cartographie soumise à enquête publique ne correspond pas à ces critères, trouvent une réponse au paragraphe 8 du rapport en réponse aux observations.

Cette observation interroge les enjeux de la carte des ESA et sa méthode d'élaboration ; elle questionne le caractère stratégique pour le développement de l'agriculture des espaces cartographiés et la définition même qui en est donnée par le PADDUC, concernant en particulier des espaces en montagne ou des espaces en agglomération à forts enjeux de développement. Ce type de remarque fait l'objet du paragraphe 1 du rapport en réponse aux observations ainsi que du paragraphe 8.1 ».

*

Observation n° 5 : Avis émis par la commune de Monaccia d'Allene en tant que PPA

-Analyse de la commission :

« Monsieur le maire indique par un courrier en date du 22 juillet 2019 que ses précédents courriers en date du 13/12/2018, du 20/12/2018 et du 13/03/2019 n'ont pas été pris en compte. Ils comportaient :

- l'intégralité des documents d'urbanisme en cours de validité,
- les documents d'urbanisme intégrant les constructions existantes depuis plusieurs années,
- l'étude établie par les services de la DDTM, qui permettait de localiser 638 hectares d'Espaces Stratégiques Agricoles en grande partie hors du périmètre de la Carte Communale.

Le maire indique que certains documents fournis n'ont pas été pris en compte ; aussi la commission serait désireuse d'avoir une analyse des contributions antérieures afin d'éclairer son avis.

La carte produite ne serait compréhensible que par superposition avec celle des ESA, et il serait nécessaire de connaître les estimations de surfaces différentes et communes à celles des ESA, pour évaluer la proposition de 638 ha (évaluation DDTM) contre 275 ha proposée par le PADDUC : ce sont également les éléments attendus en retour par la commission ».

-Réponse de la Collectivité de Corse:

« Cette observation de la commune soulève trois sujets:

- la prise en compte des contributions et avis des personnes publiques associées transmis au cours de l'élaboration du projet de modification du PADDUC puis sur le projet de modification;

- la prise en compte des documents d'urbanisme opposables pour l'établissement de la carte des ESA du PADDUC;

- la prise en compte de l'artificialisation des sols.

De manière générale, elle pose aussi la question de la prise en compte de propositions alternatives de carte des ESA par les communes dans les cartes du PADDUC.

Ces sujets sont communs à d'autres observations et il leur est donc répondu à travers le rapport en réponse aux observations.

Ainsi, il est exposé au paragraphe 3 relatif à la compréhension du dossier d'enquête comment la carte a été établie: quelles en ont été critères et les données sources, et comment ont été prises en compte les contributions des communes qu'a sollicitées la Collectivité de Corse pour établir la carte. Il est précisé dans ce même paragraphe, la distinction entre la contribution en amont à l'élaboration de la carte, qui a permis, pour partie, d'établir le projet de carte, et l'avis sur le projet de carte une fois établi, qui doit alors être joint au dossier d'enquête publique.

S'agissant des documents d'urbanisme, la Collectivité de Corse rappelle aux paragraphes 3.2, 4 et 5 de ce même rapport, les raisons qui excluent de tenir compte des zones constructibles des documents d'urbanisme pour établir les cartes des ESA du PADDUC, en particulier lorsqu'elles lui sont antérieures, tout en rappelant les marges de manoeuvre qu'implique le rapport de compatibilité entre ces documents et le PADDUC, qui permet aux communes de délimiter à leur échelle, et de manière donc plus précise et pertinente, les espaces correspondants aux critères des ESA, et les zones de densification et d'extension de l'urbanisation, qui trouveront leur place dans un document d'urbanisme révisé pour tenir compte des changements législatifs intervenus ces dernières années et compatible avec le PADDUC.

Enfin concernant l'actualisation de la tache urbaine, le paragraphe 3 du rapport précise les éléments pris en compte et le paragraphe 8 détaille les ajustements qui peuvent être opérés pour tenir compte de l'enquête dès lors que les aménagements pointés sont effectivement documentés par la commune ou visibles sur les dernières photos satellites, et constitutifs de la tache urbaine, ce qui exclut, d'une part, les constructions isolées et d'autre part, les autorisations d'urbanisme qui n'ont pas encore été mises en oeuvre mais qui pourront toujours l'être dans leur délai de validité (cf. paragraphe 6 du rapport en réponse aux observations sur ce sujet spécifique des autorisations d'urbanisme). »

Sans rentrer dans une longue exégèse, la variation du commentaire en réponse à cette observation n° 5 reste, quoique plus ou moins personnalisée, relativement générale.

Contrairement à d'autres, on notera cependant que la réponse évoque « les ajustements qui peuvent être opérés pour tenir compte de l'enquête dès lors que les aménagements pointés sont effectivement documentés par la commune ou visibles sur les dernières photos satellites ». Cette précision revêt une importance certaine, toutefois énoncée de façon générale ; à propos de l'actualisation de la tache urbaine, elle ne permet pas à la commission de pouvoir donner un avis particulier sur la demande communale.

Il serait fastidieux de poursuivre ainsi l'examen des réponses du porteur de projet aux centaines de contributions PPA enregistrées tant leur caractère répétitif priverait l'exercice de tout intérêt. Qu'il soit toutefois permis à la commission de s'étonner de l'insistance du maître d'ouvrage à souligner dans quasiment toutes ses réponses. : « **une problématique de compréhension du dossier d'enquête.....une méconnaissance de la portée du PADDUC et de la carte des ESA et une incompréhension de ses effets** ». Autant de formules réitérées qui paraissent traduire son incompréhension face aux questionnements des pétitionnaires.

Faut-il en déduire que tous les pétitionnaires ont un problème de compréhension ou que le dossier est difficilement compréhensible ?

La commission constate que l'incompréhension est réciproque puisque nombre de personnes publiques et de particuliers l'ont exprimée.

À la lecture des réponses du porteur de projet, elle s'inquiète de voir perdurer ce sentiment.

Il nous faut évoquer la surprise de la commission à la lecture du rapport en réponse lorsque celui-ci indique :

« De manière incidente, l'approche retenue dans certaines observations et consistant à engager le débat sur le terrain du « droit acquis » pour contester la légitimité des choix de la collectivité de Corse à fixer les grands principes de l'aménagement de l'espace et à définir des espaces stratégiques dont la vocation pourrait contrarier des intérêts particuliers, amène fort logiquement la Collectivité de Corse à analyser les arguments qui lui sont soumis. A l'issue de ce travail d'analyse, il apparait bien souvent que les projets présentés comme récemment autorisés ou sur le point de l'être sont assez largement en opposition avec les objectifs du PADDUC ou les dispositions législatives applicables ».

La commission n'a pas manqué d'être étonnée de la suite du mémoire :

« C'est par exemple le cas :

- De l'observation n°980 qui porte à la connaissance de la commission des projets d'implantations commerciales sur Ghisonaccia (en discontinuité urbaine sur une commune littorale) et de lotissement résidentiel sur Prunelli di Fium'orbu, au sein d'un secteur d'enjeu régional, et ne tenant aucun compte des principes de structuration urbaine du PADDUC, et ne s'inscrivant pas dans un projet d'aménagement d'ensemble. Ces opérations étant implantées sur des espaces cartographiés en ESA en 2015 et présentant indubitablement les critères de définition des ESA, le fait qu'elles aient pu recevoir des autorisations reste un mystère, et illustre le problème de non application des dispositions du PADDUC traité au §11.1

- De l'observation n°872 faisant état de la réalisation d'un lotissement en cours sur la commune littorale de Sartè, en totale discontinuité de toute forme urbaine et en vertu d'un permis d'aménager délivré en 2014, sur la base d'un ancien POS qui apparaissait donc illégal au regard de la règle de continuité des extensions d'urbanisation posée par la loi Littoral.

De fait, la plupart des observations présentant des projets en cours comme relevant de droits acquis et devant de fait motiver une réduction des cartographies d'ESA, trahissent plutôt la persistance d'un phénomène de laxisme des autorités compétentes en matière d'application

du droit des sols, qui continuent à appliquer des règlements manifestement illégaux ou contraires aux objectifs du PADDUC.

Une manière de prendre en compte ces informations pourrait consister à engager des actions coercitives ou contentieuses à l'encontre des responsables de ces dysfonctionnements, que l'enquête publique permet de documenter à partir de très nombreux exemples ».

Les « autorités compétentes en matière d'application du droit des sols » apprécieront. Pour mémoire, pour une très grande majorité de communes de Corse qui sont au RNU, les « autorités compétentes » pour instruire et délivrer les dossiers de permis de construire ou les permis d'aménager ne sont pas les maires mais les services de l'Etat.

Pour sa part, la commission tient à préciser qu'elle est engagée, dans le cadre de son action, dans une mission de service public, qui lui semble antinomique à celle de participer à quelque « action coercitive » que ce soit ; à la lecture des quelques lignes supra, on pourrait supposer que les personnes qui, de bonne foi, exposent leur cas, s'exposent en fait à des « contentieux » ou bien dénoncent à leur insu les « responsables de ces dysfonctionnements ».

Ou bien, faut-il en déduire que les observations faites durant l'enquête sous anonymat relèvent non de la lâcheté ou du manque de civisme, mais de la plus élémentaire prudence ?

Ce n'est pas, bien évidemment, la conception de la participation du public et l'aspect constructif de la procédure d'enquête publique que la commission privilégie.

*

De même, la commission enregistre avec regret l'appréciation générale que le maître d'ouvrage semble porter aux documents produits ou mentionnés par les communes dans leurs contributions.

Il en est ainsi des études menées dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme qui lui paraissent « non pertinents » car limités à l'échelle communale.

Outre le fait que la commission s'interroge sur l'échelle qui serait pertinente pour un document communal, elle note que l'argument d'irrecevabilité est identique quelle que soit l'étendue du territoire pris en compte ; il en est ainsi, par exemple pour le territoire de Galeria (observation n°60) pour lequel les études ont été menées au niveau de la microrégion, donc d'un niveau permettant la solidarité intercommunale que devraient induire les SCoT ; sachant qu'il n'y a aucun SCoT en Corse et que le PADDUC supplée à cette carence, comme le précise d'ailleurs le Président de l'Exécutif dans son mémoire : « Pour satisfaire à l'objectif d'harmonisation, cette hiérarchie s'accompagne notamment de l'obligation de disposer d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) pour pouvoir ouvrir des espaces à l'urbanisation dans les documents d'urbanisme intercommunaux ou communaux (principe de l'urbanisation limitée en l'absence de SCoT). Par conséquent, pour étendre l'urbanisation dans un territoire, il faut disposer préalablement d'un cadre supra-communautaire définissant les principes et orientations de l'aménagement du territoire, lesquels doivent ensuite être déclinés en compatibilité par les intercommunalités et communes dans les PLUi, PLU ou encore cartes communales.

En Corse, cette obligation est levée dès lors qu'un PADDUC est opposable. »

*

La commune de Lucciana, dans son observation n° 68, indique que son DOCOBAS, établi avec le plus grand soin et sur les recommandations de la Collectivité de Corse, n'est pas, sur certaines zones, cohérent avec le zonage proposé dans la carte des ESA soumis à enquête.

Auquel s'ajoute l'observation indiquant : « *En réalité le travail réalisé en 2019 comporte les mêmes vices que ceux qui ont conduit à la réalisation de la carte ESA 2015, et à son annulation, à savoir :*

- *l'obsolescence des données*
- *l'absence de toute étude de la potentialité agricole réelle des terrains*
- *l'utilisation des critères théoriques pour une schématisation à l'échelle de 1/50 000ème*

Ce travail conduit à l'inconstructibilité de terrains qui ne peuvent pas pour autant faire l'objet d'une quelconque exploitation agricole du fait de leur petite taille et/ou de ce qu'ils sont situés près des habitations. »

On retrouve ici la divergence de vue entre la commune d'une part et la Collectivité de Corse de l'autre qui tourne toujours autour des mêmes incompréhensions réciproques :

- du côté de la Collectivité de Corse, l'affirmation du planificateur qui veut préserver les espaces agricoles qu'il « localise » au travers d'une méthode de construction de la carte qui s'appuie sur l'étude SODETEC puis, par enlèvement de la tache urbaine, aboutit à un zonage ESA, induisant que les zones ainsi définies sont « inconstructibles », sauf cas particulier (agriculteur par exemple) et qui déplace l'échelle du 1/25.000° au 1/50.000°, induisant une imprécision qui exonère la Collectivité de Corse d'une atteinte à la libre décision du maire,
- du côté de la commune, une étude pragmatique et « terre à terre » du territoire permettant de « délimiter » la destination des sols puisque seul le document d'urbanisme (PLU ou carte communale) le permet, et définissant ainsi les zones réellement agricoles et réellement constructibles mais cependant transposables par superposition sur la carte à l'échelle du 1/50.000°.

Ce DOCOBAS, préconisé et aidé financièrement par les services de la région, établi par des professionnels agréés, aurait-il une valeur inférieure à l'étude « SODETEG » appliquée pour établir la carte des ESA ? Le fait que ce DOCOBAS soit plus précis, plus proche du terrain, beaucoup plus actuel et parte des potentialités agricoles réelles et actuelles, serait-il moins pertinent que l'étude « SODETEG », dont l'observation n° 689 souligne : « *Pour définir les espaces stratégiques agricoles, et les reporter sur la cartographie correspondante, les rédacteurs du PADDUC ont utilisé la cartographie réalisée par la société d'études techniques et d'entreprises générales (SODETEG), et établie à la demande de la chambre d'agriculture de Corse-du-Sud entre les années 1970 et 1980.*

Cette cartographie – à l'échelle 1/25 000 – est vieille de presque 40 ans !

C'est pour cela, et uniquement pour cela, que des espaces manifestement artificialisés, parfois construits, parfois entourés de constructions, ont été classés en espaces stratégiques agricoles.

Le caractère daté de ces données doit au moins emporter une conséquence : c'est à la CTC qu'il appartient de prouver que les classements qu'elle a édictés sont conformes à sa réglementation, c'est-à-dire que les terrains sont cultivables et ont un potentiel agronomique, ou sont équipés ou en voie d'équipement par des infrastructures d'irrigation. ».

Par ailleurs dans sa réponse le porteur de projet précise :

« Ces éléments recueillis in situ, ont été retranscrits sous forme d'espaces sur une cartographie à l'échelle 1/25000. Parmi ces espaces, les catégories retenues pour les ESA sont :

- espaces cultivables ;*
- espaces améliorables à forte potentialité dont la pente est inférieure à 15% ;*
- zones cultivées en 1981 ».*

Cependant, il ajoute :

On observe également souvent que le DOCOBAS (ou équivalent) est élaboré après avoir défini les zones d'extension de l'urbanisation et que son périmètre est donc circonscrit a priori hors des zones d'extension de l'urbanisation. C'est pourquoi il peut difficilement fonder une contestation de l'application cartographique des critères d'éligibilité des ESA sur ces secteurs.

Ainsi, il s'agit là aussi de cartographies établies à dessein pour tenir compte du parti d'aménagement des communes et qui relèvent donc de l'élaboration des documents locaux d'urbanisme, dont elles en sont d'ailleurs la plupart du temps issues et pour lesquelles les communes ont toute légitimité de proposer un zonage constructible, la compatibilité avec le PADDUC s'appréciant globalement. »

Il apparaît donc en creux que les communes n'auraient pas seulement un problème lié à leur travail mené à l'échelle de leur territoire mais que de plus, on suppose que l'assertion ci-dessus renvoie à une « complaisance », un « laxisme », un manque d'objectivité vis-à-vis de la construction du DOCOBAS, ou plus simplement, à l'affirmation que le maire est d'abord préoccupé par la satisfaction de ses électeurs en leur octroyant des droits à construire alors que la Collectivité de Corse est engagée dans une lutte pour une limitation de la construction, par trop consommatrice de terrain agricoles.

La Collectivité de Corse semble se positionner sur le terrain de la suspicion (parenthèse ci-dessus) et semblerait donner raison par exemple à l'observation n°126 indiquant : *« cette enquête est l'occasion pour beaucoup de particuliers ou d'élus ... de faire pression pour obtenir des facilités à la poursuite de la construction de villas à tout crin. C'est un peu le concours de celui qui pourra prouver qu'il a bétonné le plus, pour obtenir la réduction du zonage d'ESA sur sa commune ou son terrain. J'en arrive à la conclusion que cette histoire d'ESA a causé beaucoup plus de bétonnage qu'elle n'en a évité. Les gens se sont précipités pour déposer des permis et les obtenir, en créant ainsi des faits accomplis. »*

Ainsi, doit-on considérer que cette méthode d'établissement du potentiel agricole « historique » et fortement daté, duquel on retranche les zones définies comme artificialisées serait plus pertinente que l'étude DOCOBAS ? Le seul argument consistant à dire que l'une est valable et l'autre pas, au seul motif qu'elle soit établie à une échelle différente, est-il pertinent ? Renvoyer à un exercice de compatibilité laissant au seul « document inférieur » le soin de « se mettre en compatibilité » sur de telles bases ne semble-t-il pas relever d'une relation de nature asymétrique entre collectivités ?

Cependant, la Collectivité de Corse répète plusieurs fois dans son document que la solution est exclusivement dans l'attitude du maire comme quand elle indique :

« Les précisions apportées sur les effets du PADDUC au paragraphe 3 et en particulier, sur la compatibilité avec le PADDUC, doivent encourager les communes qui ont proposé des cartes alternatives à poursuivre leurs démarches d'élaboration de documents d'urbanisme.

A travers ceux-ci, elles pourront mettre en œuvre de manière plus pertinente, à l'échelle de leur territoire, les orientations du PADDUC, en délimitant les ESA, leurs zones d'extension de l'urbanisation et en se donnant les moyens de réaliser leurs projets ».

Ou encore, concernant les DOCOBAS :

« C'est la raison pour laquelle la Collectivité de Corse, au travers de l'ODARC, diligente un appel à projets pour la réalisation de DOCOBAS, qu'elle finance très largement et auxquelles ont répondu les communes qui évoquent leur DOCOBAS. L'objectif, à travers cet appel à projets, est que chaque territoire ou commune puisse déterminer les espaces nécessaires pour asseoir le développement agricole ambitionné par le PADDUC et permettre progressivement leur mise en production.

Ces démarches ne sont pas de nature à remettre en cause le PADDUC et ses ESA, mais à les rendre applicables au plus près des réalités de terrain et des enjeux de chaque territoire, jusqu'à l'affectation parcellaire voire infra-parcellaire, qui incombe aux documents locaux d'urbanisme de type PLU ou carte communale ».

*

Il est question dans ce dossier de « redéfinir la carte des espaces stratégiques agricoles ».

L'observation n°125 indique: « *il y a une note de bas de page au sujet d'une étude "éléments pour un ZASP de la Corse" établi par une société SODETEG entre 75 et 81. La note dit grosso modo que le contenu de cette étude est toujours valable et qu'il faut juste mettre à jour l'urbanisation. Je suis désolé mais ... on mélange des choses très différentes. Un terrain cultivé en 1981 peut avoir été abandonné entre temps, et un terrain qui n'était pas cultivé en 1981 peut l'être en 2020.*

Les données prises en compte de cette époque ne sont donc pas toutes stables et il aurait fallu les mettre à jour et pas uniquement pour l'urbanisation. Des terrains ont été travaillés et défrichés, d'autres se sont enmaquisés ou reboisés.

Je précise que la mise à jour de ces données permettrait non seulement de supprimer des terres agricoles mais aussi d'en rajouter. »

Comme la commission a pu l'entendre lors des permanences, cette méthode ressemblerait au souhait de voir des critères, préétablis au mieux et au plus précis, par des services techniques

dont la compétence reste entière, transcrire au travers d'une méthode d'application informatique des zones qui, par chance, « tomberaient » exactement où il le faut sur un territoire par ailleurs extrêmement divers et complexe. Le document inférieur n'ayant plus, en somme, qu'à « appliquer » sur son territoire, dans le détail et au plus près de la réalité du terrain, la cartographie définie à une échelle plus large. Si on constate d'évidence, même pour un béotien, que dans de grands espaces et/ou dans des zones manifestement agricoles à grande échelle, le zonage ESA s'impose, il reste qu'il semble que, dans le détail, sur des surfaces moindres, à la marge, face à des cas particuliers, dans la périphérie des zones habitées, en montagne etc. les choses sont moins évidentes ; face à cette situation, somme toute normale dans l'application d'une méthode à partir de critères bien définis, le porteur de projet indique : « certains avis s'appuient sur des études ou expertises agricoles et concluent à une suppression d'ESA dans les cartes au 50 000e soumises à l'enquête.

Certaines de ces motivations sont mises par ailleurs en exergue¹ dans le procès-verbal de synthèse de l'enquête publique établi par la commission d'enquête et font l'objet, dans les paragraphes qui suivent, de réponses particulières, comme :

- *Les demandes de prise en compte des zones constructibles des documents d'urbanisme en vigueur au paragraphe 5 ;*
- *La prise en compte des autorisations d'urbanisme au paragraphe 6 ;*
- *Les remises en cause des critères d'identification des ESA ou de leur application cartographique au paragraphe 8, qui intègre également la problématique de l'actualisation de l'urbanisation ou de la pente.*

Néanmoins, on constate qu'elles sont la plupart du temps combinées et que pour la très grande majorité de ces propositions, il s'agit de cartographies à dessein, tenant compte des intentions de projets des communes, tant en matière d'ouverture à l'urbanisation que de mise en exploitation agricole. S'il peut arriver que ce soit l'application cartographique des critères de caractérisation des ESA qui soit mise en cause, en pointant des espaces qui ne répondraient pas à la définition des ESA, en général, cela reste marginal et les propositions consistent davantage à mettre en avant d'autres espaces qui pourraient tout aussi bien y répondre pour remplacer ceux pour lesquels il est demandé de faire primer les besoins d'urbanisation.

Ces propositions des communes résultent d'une approche à une échelle bien plus précise que le PADDUC, tenant compte des enjeux qu'elles identifient sur leur territoire et de leurs projets, ce qui laisse croire que la pertinence des espaces qu'il est proposé de vouer à l'agriculture ne peut être que supérieure au PADDUC.

Toutefois, ces propositions qui arbitrent entre les différentes destinations possibles des parcelles en tenant compte du parti d'aménagement de la commune, relèvent de l'élaboration des documents d'urbanisme communaux. Elles sont d'ailleurs souvent issues des travaux d'élaboration de ces documents ou établies de manière à conserver l'entière des zones

¹ la commission n'a fait que classer les observations, les relayer pour les soumettre au maître d'ouvrage en attirant son attention sur celles qui, peu ou prou et sans que ce soit exhaustif, étaient éventuellement représentatives des thèmes abordés, des questionnements et des attentes exprimés par tout un chacun : c'est le but essentiel d'une enquête publique. La commission n'a d'autre mission que de rapporter aussi fidèlement que possible, les observations recueillies sans pour autant les « mettre en exergue ».

constructibles des documents d'urbanisme qui étaient opposables avant l'entrée en vigueur du PADDUC.

Les prendre en compte reviendrait à compiler, dans le PADDUC, les cartes établies à l'échelle parcellaire par les communes en tenant compte de leur parti d'aménagement, et notamment de leurs zones d'extension de l'urbanisation, alors que comme rappelé au paragraphe 3, le PADDUC ne localise pas ces extensions mais définit les principes de leur localisation.

La commission ne peut que rapprocher cette formulation : « *pour la très grande majorité de ces propositions, il s'agit de cartographies à dessein,* » d'autres affirmations évoquées supra vis-à-vis des communes.

De son côté, dans l'observation n° 47, la Communauté d'Agglomération de Bastia indique : « *Le choix de retenir des critères strictement objectifs ne portant que sur la nature des sols, sans aucune prise en compte du contexte géographique au sens large, et notamment des différents enjeux, notamment urbains, économiques, sociaux, écologiques,... susceptibles de s'exprimer localement, et sans tenir compte des intentions des collectivités (y compris des projets de la CTC elle-même) ne pouvait qu'aboutir à un message parfois incohérent voire aberrant, en particulier au sein des espaces agglomérés ou la représentation des ESA pouvait aussi bien favoriser le maintien d'une agriculture vivrière de proximité que compromettre de façon stérile l'implantation d'entreprises, de services ou d'équipements culturels majeurs, et donc obérer les possibilités d'aménagement urbain maîtrisé que le PADDUC promet par ailleurs.*

Cette absence de filtre humain et d'intentionnalité politique dans la délimitation des ESA, dont la cartographie résultait uniquement d'un traitement complexe de données, a suscité dès 2014 des interrogations sur les limites de cet outil« espace stratégique agricole», dans la mesure où l'appréciation du caractère stratégique d'un espace au sens de l'article L.4424-11 du CGCT supposait d'appréhender les différents enjeux présentés par cet espace, et pas uniquement d'appliquer une nomenclature pédologique préétablie. »

Que l'on soit dans une lecture « terre à terre » ou dans une analyse de « principe », on semble donc là dans « l'incompréhension » face au systémique copier / coller indiquant : « *La quasi-totalité des observations révèle, soit directement, soit indirectement, une problématique de compréhension du dossier d'enquête : objet de la modification, méthode d'élaboration de la carte, utilisation et effets des cartes dans les communes dépourvues de document d'urbanisme et dans celles qui en sont pourvues, avis des PPA joints au dossier ... ».*

La commission s'interroge sur cette démarche strictement du haut vers le bas qui ne prendrait pas en compte, en complément et pour croiser les données, les aspects, non couverts par la méthode adoptée, révélés par une vision plus ou moins contradictoire du bas vers le haut.

*

De plus, dans la logique des longues et multiples réponses du porteur de projet consistant à dire que « *cette méthode élaborée collégalement et validée par le juge, a été employée pour établir la cartographie des ESA objet de la présente modification.* »

La même méthode de construction de la cartographie des ESA de 2015 ayant été reprise pour la cartographie objet de la présente modification, l'ajout d'ESA par rapport à la carte de 2015 est techniquement impossible », la commission s'interroge également sur la différence entre la position du juge consistant à dire : « Dans sa requête d'appel dirigée contre l'article 1er du jugement, la collectivité de Corse se borne à contester, par une critique de l'erreur manifeste d'appréciation retenue par les premiers juges, l'annulation du classement en ESA du secteur de la plaine de Peri mais ne conteste aucunement l'annulation de la carte des espaces stratégiques agricoles, seul document du PADDUC permettant de délimiter ces espaces. En effet, les critères figurant tant dans le règlement que dans les livrets, s'ils désignent les critères d'éligibilité aux ESA ne permettent pas de déterminer ou d'identifier lesdits espaces avec certitude. Ce faisant, l'annulation de la délibération en tant qu'elle arrête la carte des ESA par le jugement du 1er mars 2018 devenu définitif a déjà pour conséquence d'annuler le classement en ESA du secteur de la plaine de Peri, dans la mesure où leur identification n'est plus possible. Cette dernière mention ne fait donc que préciser une annulation déjà contenue dans l'annulation de la délibération en tant qu'elle arrête la carte des ESA. »

Du point de vue de la commission, simple observateur sans aucune compétence ni technique, ni juridique, le juge évoque bien les « critères » du PADDUC en précisant « *la carte des espaces stratégiques agricoles, seul document du PADDUC permettant de délimiter ces espaces* ».

Cette position du juge qui annule la carte puis confirme cette annulation n'apparaît pas, du point de vue de la commission, exactement la même que celle évoquée par le maître d'ouvrage disant « *cette méthode ... validée par le juge* ».

*

Durant ses délibérations, la commission s'est souvent interrogée sur cette différence qui lui est apparue très présente dans les observations, entre « critères » et « méthode ».

Pour le dire de façon plus directe, la contrainte de l'application des critères, qui serait de nature à transformer la modification en « révision », rendant de facto la procédure d'enquête publique nulle, est parfaitement comprise par la commission ; en revanche, il lui semble que des adaptations à la marge de la méthode, c'est-à-dire de l'application sans changement des critères pour tenir compte des multiples différences, des particularités d'un territoire dont on sait la richesse dans la diversité, pourraient ne pas être une remise en cause des critères, ce qui ne remettrait probablement pas en jeu la cohérence générale du projet. La méthode de « *cartographie résultant uniquement d'un traitement complexe de données* » permet-elle de traiter indifféremment, sans que cette énumération soit évidemment exhaustive, le Cap Corse, les falaises de Bonifacio, les vallées de l'intérieur, le plateau du Cuccione, la plaine orientale, la vallée du Fango, la ville d'Ajaccio et sa périphérie, les calanches de Piana, la Castagniccia, le Rizzanese ou le Niolu ?

*

Par ailleurs, le porteur de projet indique dans sa réponse :

« Le code général des collectivités territoriales (CGCT) donne au PADDUC, Plan d'Aménagement et de Développement DURable de la Corse, pour objet (article L. 4424-9 du CGCT) :

- De définir « 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 »

- De fixer « les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, de développement agricole, rural et forestier, de pêche et d'aquaculture, d'habitat, de transport de personnes et de marchandises, de logistique, d'intermodalité d'infrastructures et de réseaux de communication et de développement touristique ».

→Le livret II (PADD) du PADDUC répond à ces objets.

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

→Le Livret III _Schéma d'Aménagement Territorial, ainsi que livret IV_Orientations d'une carte à une échelle qui garantisse le respect de la libre administration des communes et du principe de non-tutelle d'une collectivité sur une autre.

→Il s'agit de la carte de destination générale des différentes parties du territoire au 100 règlementaires_ répondent quant à eux à cet objet.

Il dispose également que la destination générale des différentes parties du territoire fasse l'objet 000°.

Il place par ailleurs le PADDUC au sommet de la hiérarchie des documents d'urbanisme en Corse, en soumettant notamment les SCoT, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales à une obligation de compatibilité avec lui, « notamment dans la délimitation à laquelle ils procèdent des zones situées sur leur territoire et dans l'affectation qu'ils décident de leur donner, compte tenu respectivement de la localisation indiquée par la carte de destination générale des différentes parties du territoire de l'île et de la vocation qui leur est assignée par le plan ».

Le PADDUC est donc un plan éminemment transversal, établi à l'échelle de l'île ; il prévoit et organise le développement et l'aménagement du territoire sur le temps long.

On retrouve cette transversalité dans les plans locaux d'urbanisme. Toutefois, ces derniers se distinguent du PADDUC :

- Par leur horizon temporel (une dizaine d'année contre une trentaine pour le PADDUC);*
- Par leur échelle « à la parcelle » (le 5000° contre le 100 000°) ;*
- Et surtout, par leur objet, leur portée, et leurs effets : ils délimitent des zones, affectent les sols, et en règlementent l'usage, lorsque le PADDUC « localise », « indique », et donne une « vocation ».*

On ne peut donc assimiler le PADDUC à un document local d'urbanisme et attendre de lui de pouvoir déterminer la destination de sa parcelle et les règles d'utilisation qui s'y appliquent.

En d'autres termes, le PADDUC ne « classe » pas/ ne zone pas en constructible/non constructible.

Seuls les documents d'urbanisme de type PLU ou carte communale permettent de déterminer les règles applicables à une parcelle, et en leur absence, c'est le Règlement National D'urbanisme complété des lois Littoral et/ou Montagne qui définissent ces règles.

Et poursuit :

Le CGCT confère quelques attributions spéciales au PADDUC, lui permettant de comporter des dispositions qui, dans certains cas, sont directement opposables aux demandes d'autorisations d'urbanisme, ce qui est sans doute à l'origine de la confusion avec les effets d'un plan local d'urbanisme, bien que comme précisé ci-après, les modalités d'applications diffèrent.

L'article L. 4424-11 du CGCT permet en effet au PADDUC :

- De préciser les modalités d'application adaptées aux particularités géographiques locales des lois Littoral et Montagne et ces précisions sont applicables, comme les lois Littoral et Montagne elles-mêmes, « à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, aménagements, installations et travaux divers, la création de lotissements, l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais et les installations classées pour la protection de l'environnement »

- De définir le périmètre de certains espaces géographiques limités, fixer leur vocation et prendre des dispositions relatives à l'occupation de leurs sols, compte tenu de leur caractère stratégique au regard des enjeux de préservation ou de développement. Cela peut s'accompagner de documents cartographiques dont l'objet et l'échelle sont déterminés par délibération de l'Assemblée de Corse. Les dispositions du PADDUC applicables à ces espaces sont opposables aux tiers dans le cadre des procédures de déclaration et de demande d'autorisation prévues au code de l'urbanisme, en l'absence de SCoT, de PLU, de schéma de secteur, de carte communale ou de document en tenant lieu.

→Les ESA relèvent de ce type d'espace et ils font l'objet de cartographies au 50 000^e.

Ainsi, cette application potentiellement directe aux autorisations d'urbanisme sème le trouble sur le contenu du PADDUC et ses modalités d'application, et l'on peut croire qu'en l'absence de document d'urbanisme sur une commune, cas fréquent en Corse, on puisse tirer d'une simple lecture du PADDUC, une réponse claire et précise sur la règle applicable à sa parcelle.

Or la réalité n'est pas si simple car comme le précisait l'exposé des motifs du projet de loi relatif au PADDUC en 2011 : les « dispositions du plan relatives à ces espaces stratégiques ne tiennent pas lieu de plan d'occupation des sols, de plan local d'urbanisme approuvé ou de document en tenant lieu au sens de l'article L. 111-1 du code de l'urbanisme. Elles ne peuvent donc conduire à écarter le règlement national d'urbanisme ».

Chacun aura compris que le PADDUC n'est pas un « super PLU » qui mettrait les communes dans l'obligation de s'y conformer. Pour autant, dans son mémoire en réponse, le porteur de projet parle beaucoup de « constructibilité » ou « d'urbanisme », domaines sur lesquels il

indique n'avoir pas compétence dans le cadre de cette enquête qui, comme on l'a déjà dit à pour objet le « rétablissement de la Carte des Espaces Stratégiques Agricoles (ESA) ».

Mais comment empêcher M. ou Mme tout le monde de percevoir autrement que de façon négative le mot « inconstructible » attaché en creux aux ESA ?

Sur ce point, la position du porteur de projet est on ne peut plus claire :

« Par définition, la vocation d'un terrain traduit l'objectif et le projet de développement qu'une collectivité est légitime à fixer, dans un rapport de compatibilité avec les objectifs des documents de portée supérieure. Il est donc parfaitement normal et légitime que l'élaboration d'un projet de portée insulaire tel que le PADDUC, qui entend réagir à des phénomènes d'urbanisation désordonnée et de spéculation foncière débridée, ait pour conséquence, en bout de chaîne la diminution de la valeur théorique que des propriétaires fonciers espéraient obtenir de leurs terrains via un classement constructible.

Et ce, sans que cela relève d'une erreur manifeste d'appréciation, et sans que cela soit préjudiciable à l'intérêt général de l'ensemble de la population, bien au contraire.

D'un point de vue juridique, il n'existe pas à proprement parler de « droit acquis » du fait de l'existence de règles applicables à un moment donné à un espace. Si tel était le cas, l'ensemble des réglementations d'urbanisme ou environnementales seraient éternellement figées, or le droit, sur ces sujets, est fait pour évoluer et l'on constate que ces évolutions induisent une diminution drastique des espaces ouverts à l'urbanisation.

Pour autant, une règle ne saurait être rétroactive, ce qui signifie que le fait de cartographier un espace en tant qu'ESA, ou de classer un terrain en zone agricole d'un PLU ou non constructible d'une carte communale, est sans effet sur les autorisations qui auraient déjà été délivrées.

En conséquence et comme exposé également au paragraphe 6, on peut répondre à l'ensemble des observations qui font état de droits à construire antérieurs que :

- *Nul n'a droit au maintien d'un règlement dans le temps, et que le fait qu'il ait été envisagé de construire sur un espace donné (en conformité avec un règlement à une date donnée) ne crée pas un droit, sauf si ce droit a été acté dans le cadre d'une autorisation d'urbanisme ;*
- *Les autorisations d'urbanisme délivrées restent valables même sur des terrains qui seraient inclus dans un ESA cartographié au PADDUC, et les constructions envisagées restent donc possibles. Pour autant, le fait que ces constructions soient possibles ne les rend pas pour autant certaines, et la délivrance d'une autorisation ne garantit donc pas que le terrain sera artificialisé. Le taux de mise en œuvre des autorisations d'urbanisme en France est de l'ordre de 50%. Il serait donc abusif de considérer que tout terrain ayant reçu une autorisation d'urbanisme doit être considéré comme perdu pour l'activité agricole.*

Cette dernière considération est d'autant plus valable pour les secteurs actuellement ou anciennement constructibles, sur lesquels aucune autorisation n'a été délivrée, et pour lesquels rien n'empêche une vocation agricole, dès lors que les critères objectifs des ESA sont réunis.

Il n'y a donc pas lieu de donner satisfaction aux observations demandant de retirer de la cartographie des ESA, au motif de l'erreur d'appréciation, des terrains sur le simple fondement de leur constructibilité actuelle ou antérieure.

Il n'y a pas lieu pour autant de nier les situations de difficultés que l'évolution des règles d'urbanisme qui résultera du PADDUC peut faire peser sur certains propriétaires, en particuliers ceux qui, sur la base des réglementations précédentes, ont engagé des dépenses, qu'il s'agisse d'études, de travaux ou de du paiement de droits de succession tenant compte d'une valeur vénale de terrains constructibles. Pour autant, lorsque ces situations sont subies de bonne foi (à l'exception des démarches spéculatives qui se trouveraient contrariées par la cartographie des ESA, ce qui est au demeurant l'un de ses buts), des solutions peuvent être envisagées et trouvées par la négociation foncière avec les opérateurs, tels que l'OFC, notamment dans la perspective de mettre en œuvre des opérations d'aménagement foncier. Ces solutions n'entrent pas dans le champ de la présente modification du PADDUC, mais peuvent être mises en œuvre à très court terme dès lors que le PADDUC prévoit déjà le principe d'engager de telles démarches, qui passent par la constitution de réserves foncières publiques.

De manière incidente, l'approche retenue dans certaines observations et consistant à engager le débat sur le terrain du « droit acquis » pour contester la légitimité des choix de la Collectivité de Corse à fixer les grands principes de l'aménagement de l'espace et à définir des espaces stratégiques dont la vocation pourrait contrarier des projets de construction, amène fort logiquement la Collectivité de Corse à analyser les arguments qui lui sont soumis. A l'issue de ce travail d'analyse, il apparait bien souvent que les projets présentés comme récemment autorisés ou sur le point de l'être sont assez largement en opposition avec les objectifs du PADDUC ou les dispositions législatives applicables ».

*

La question de la pente des 15 % a été relevée par environ un tiers des communes soit une quantité non négligeable.

Elle a également été évoquée par nombre d'observations du public.

Ainsi l'observation n°125 :

« je comprends que tout terrain ayant un potentiel agronomique ou un tuyau d'eau et ayant moins de 15% de pente est un ESA. Mais que tout terrain ayant une pente supérieure à 15% n'est pas un ESA. Puisque pour chacun des deux critères alternatifs, la condition de la pente de 15% est bien explicite. Plus loin, dans le même livret 4, en page 146, soit 98 pages plus loin, je trouve une autre explication dans un chapitre intitulé 2.1. Je suppose qu'il s'agit de la fameuse nomenclature dont j'ai entendu parler en permanence.

Dans ce tableau, il est indiqué que sont identifiés comme ESA les espaces suivants :

- les espaces cultivables à forte potentialité
- les espaces cultivables à potentialité moyenne
- les espaces améliorables à potentialité moyenne dont la pente est inférieure à 15%
- les zones cultivées en 1981 (pourquoi cette date??)
- les espaces cultivables au travers un masque sur la plaine orientale
- les espaces cultivables au travers un masque sur le Niolu et la lisière de la plaine orientale
- les secteurs équipés d'infrastructures d'irrigation ou en projet d'équipement.

Pour chacun de ces espaces, le tableau contient une colonne "source" et des codes inintelligibles dont voici deux extraits : C+V+J+v ou encore mon préféré : Champ «TF_IFN»: 64, 46 au travers un masque sur le Niolu et les pentes de 0 à 15%.

Comprenne qui pourra »

Ou encore la n°127 : « Si certaines zones ne souffrent aucune contestation, il apparaît quand même que d'autres ne répondent pas aux critères définissant les ESA notamment sur le critère de pente. Des espaces significatifs sont ainsi tracés sur des zones de pente bien supérieure aux 15 % envisagés.

Il est regrettable que la méthode géomatique qui est décrite dans le rapport de présentation n'ait pas inclus une phase de vérification de ce critère.

Il existe aussi des espaces qui intègrent aujourd'hui les jardins d'agrément de maisons d'habitations, ou incluant des ravins pierreux sans aucun intérêt agricole. »

Ou bien l'observation n° 44: « Les critères retenus pour déterminer les ESA n'ayant pas évolués à l'occasion de la nouvelle rédaction du PADDUC, on peut également s'interroger sur le véritable potentiel des terres identifiées sur la carte qui nous est aujourd'hui proposée. En effet, par superposition du cadastre et des ESA avec la couche SIG MNT, on constate qu'une grande partie des espaces délimités par le PADDUC ne répond pas au critère pente (<15%) fixé par le PADDUC lui-même (environ les deux tiers des ESA délimités pour Bastia). Il est en conséquence plus que nécessaire, soit de faire évoluer de manière explicite les critères retenus, soit de modifier la cartographie transmise ».

Aussi bien dans le dossier d'enquête que dans la réponse de la Collectivité de Corse on peut lire :

Identification, localisation et délimitation



Les espaces stratégiques ont été identifiés selon les critères alternatifs suivants :

- Leur caractère cultivable (pente inférieure ou égale à 15%) et leur potentiel agronomique ;
- ou
- Leur caractère cultivable (pente inférieure ou égale à 15%) et leur équipement par les infrastructures d'irrigation ou leur projet d'équipement structurant d'irrigation.

Cf. Livret II, Orientation stratégique n°14 et livret III, chap. I.B

Dans son mémoire en réponse, le porteur de projet indique :

« De nombreuses observations font valoir qu'une parcelle ou une zone ne devrait pas être considérée comme ESA car présentant une pente supérieure à 15%.

En effet, le critère de cultivabilité est parfois accompagné de la parenthèse « (pente inférieure ou égale à 15%) » dans les livrets III-Schéma d'Aménagement Territorial et IV – Orientations réglementaires, ce qui peut expliquer les confusions relevées.

Cependant, l'usage de la parenthèse montre bien qu'il ne s'agit que d'une indication. La pente ne constitue pas un critère mais seulement l'indication d'un des éléments de méthode – parmi d'autres - ayant participé à la construction de la cartographie (cf. paragraphe 3.1.1).

En effet, le PADD du PADDUC qui fixe les critères des espaces stratégiques à préserver (p. 269), ne comporte aucun critère de pente :

- *les terres cultivables et à potentialité agropastorale*
- *ainsi que les terres cultivables équipées d'un équipement public d'irrigation ou en projet d'équipement ».*

Comme la commission a constaté qu'une partie non négligeable des PPA et une partie très importante du public voyaient cette clause comme essentielle, elle a recherché dans le dictionnaire la définition d'une parenthèse.

Larousse : *Élément inséré dans le corps d'une phrase pour en préciser le sens, mais sans en être dépendant sur le plan syntaxique.*

Il semble bien que cette définition grammaticale n'est pas celle développée ci-dessus. Elle semble indiquer clairement qu'il s'agit non d'une option, non d'une indication mais bel et bien d'une « précision du sens».

Définition que corrobore une autre source indiquant : *« Procédé stylistique consistant à insérer dans le corps de la phrase principale un élément grammatical autonome (mot, proposition, phrase...) qui en précise le sens ou introduit une digression ».*

La parenthèse « précise » le « sens » et se présente donc comme un simple « procédé stylistique » mais ne semble d'aucune façon être une indication accessoire, une possibilité optionnelle indépendante.

La question de la pente inférieure ou égale à 15 % est donc, nous semble-t-il, un critère qui ne peut être séparé de la notion de « leur caractère cultivable ».

Le mémoire poursuit :

« En outre, le Livret IV – Orientations réglementaires (p. 144) qui explicite la méthode de transcription des ESA montre bien que la pente inférieure à 15% a été utilisée uniquement pour sélectionner une certaine catégorie de données (les « espaces améliorables à fortes potentialités » P1 et P2 de l'étude SODETEG) et pour « filtrer » les ESA du Niolu et de la lisière de la Plaine Orientale que cette dernière étude n'a pas couvert :

ESPACES IDENTIFIES	SOURCE	
Les espaces cultivables à forte potentialité	SODETEG ⁷⁰ (étude pour un zonage agro-sylvo-pastoral)	CP1+CP2+CPB1+CPB2
Les espaces cultivables à potentialité moyenne		CP3+CP4+CPB3
Les espaces améliorables à fortes potentialités dont la pente est inférieure à 15%		P1+P2
Les zones cultivées en 1981		C+V+J+v
Les espaces cultivables au travers un masque sur la Plaine Orientale	Référentiel Pédologique Approfondi - GéODARC	
Les espaces cultivables au travers un masque sur le Niolu et à la lisière de la Plaine Orientale	IFN	Champ « TF_IFN » : 64, 46 au travers un masque sur le Niolu et les pentes de 0 à 15%
		Champ « TF_IFN » : 49, 69 au Travers un masque sur les lisières de la Plaine Orientale et les pentes de 0 à 15%
Les secteurs équipés d'infrastructures d'irrigation et en projet d'équipement	OEHC	

En outre, même sur ces secteurs particuliers, cette pente reste à valeur indicative : elle doit donc être considérée dans un rapport de compatibilité et non de conformité (soit d'identité stricte) ».

La commission n'est, là encore, pas convaincue par l'argument du porteur de projet car, ici, la grammaire est beaucoup plus linéaire et n'a aucun besoin de recours au dictionnaire : « ET » reste bien une conjonction qui « sert à relier les mots ayant la même fonction, indiquant une addition, une opposition ou une comparaison » en tout cas pas une indication ou une option.

En réponse à l'observation n°42 concernant Appietto, la Collectivité de Corse indique : « *La commune estime en effet que la carte soumise à enquête publique ne reflète pas correctement les critères de caractérisation des ESA définis par le PADDUC. Elle relève en particulier qu'une large part des ESA localisés sur la commune présente une pente supérieure à 15%. Le rapport en réponse aux observations rappelle que le critère commun à tous les ESA localisés par le PADDUC est leur caractère cultivable et que si celui-ci concerne des terrains peu pentus ou aménagés dans la pente, il est quand même compatible avec une pente supérieure à 15% comme en témoignent de nombreux espaces cultivés. La mention relative à la pente qui apparaît entre parenthèse à la suite des critères de caractérisation des ESA dans le livret IV du PADDUC doit être comprise comme une indication méthodologique et ne peut être utilisée comme une limite impérative. Cela serait un non-sens géographique et agronomique. Des précisions sont apportées sur ce sujet dans les paragraphes 3 et 8.2.1.4 du rapport en réponse aux observations* ».

Lorsqu'elle affirme que « *La mention relative à la pente qui apparaît entre parenthèse à la suite des critères de caractérisation des ESA dans le livret IV du PADDUC doit être comprise comme une indication méthodologique et ne peut être utilisée comme une limite impérative. Cela serait un non-sens géographique et agronomique* », la Collectivité de Corse semble omettre que, comme indiqué plus haut, grammaticalement, le texte est très clairement lu non comme une « indication méthodologique » mais comme une précision.

*

La commission constate que la Collectivité de Corse fait une analyse indiquant : *Cela serait un non-sens géographique et agronomique* ; cela est-il en partie contradictoire avec les paragraphes qui consistent à considérer que les aspects non « agricoles » et/ou non « cultivables » évoqués par certains « ne rentrent pas dans la méthode » ?

Ici encore, il semble à la commission que, si les mots ont un sens il y a de son point de vue des différences entre « critères », « application des critères », « méthode d'application des critères » et « parenthèse à la suite des critères ... qui doit être comprise comme une indication méthodologique », qui aboutit à la conclusion que « la mention relative à la pente qui apparait entre parenthèses ... ne peut être utilisée comme une limite impérative ».

La réponse de la Collectivité de Corse se termine ainsi :

« Par ailleurs, et on pourra se reporter à la construction de la carte (§ 3.1.1), le caractère cultivable procède de la combinaison de plusieurs paramètres parmi lesquels ont également été pris en considération (même sur des espaces de pente supérieure à 15%) la profondeur des sols, leur pierrosité, leur stock semencier, etc. S'il dépend de la topographie et si la plupart des terres cultivables de Corse se situent en dessous des 15% de pente, cela ne constitue donc pas pour autant pas une limite et l'on observe des espaces cultivables et cultivés, en nombre, au-delà de cette pente, comme le montre le diagramme extrait de la méthode SODETEG illustrant le paragraphe 3.1.1.

Enfin, dans les observations, les pentes calculées à l'échelle parcellaire sont basées sur des sources plus précises que celles utilisées à l'échelle régionale. Par exemple, les profils altimétriques générés par l'outil Géoportail utilisent des données (RGE Alti) d'une résolution de 10 mètres. Cette résolution est encore accrue dans le cas de relevés de géomètres accompagnant certaines observations. Or, la cartographie régionale des ESA a mobilisé, sur les secteurs où la pente intervient comme donnée de sélection, un Modèle Numérique de Terrain d'un pas de 25 mètres, adapté à la détermination d'ensembles cohérents à l'échelle du 1/50000. Il est logique que, plus on mesure précisément le relief, plus on détecte de l'hétérogénéité au sein d'un même espace. Le simple fait qu'une parcelle ou même qu'un secteur présente des pentes de 20 ou 25% (voire plus) ne justifie donc pas son exclusion d'un espace stratégique agricole de la cartographie régionale. Le tribunal administratif de Bastia l'a d'ailleurs confirmé dans son jugement N° 1501115 du 17 mai 2018 (Commune d'Albitreccia) ». (Les recherches de la commission ne lui ont pas permis de voir le rapport établi avec le jugement indiqué.)

La commission n'a pas compétence pour ce qui concerne l'explication ci-dessus concernant les échelles et les moyennes.

En réponse à l'observation de la société MEDIFED transmise par Me Canarelli, la Collectivité de Corse indique : « l'expert part d'une mauvaise interprétation des critères du PADDUC pour analyser la situation et conclure à la nécessité d'une exclusion. En effet, il considère notamment que tous les critères doivent être réunis alors que certains sont

expressément définis de manière alternative par le PADDUC. Ainsi, le caractère cultivable est indispensable tandis que la proximité des réseaux d'irrigation est un critère alternatif. En outre, il est fait une application d'une limite impérative de pente à 15% alors qu'il s'agit avant tout d'identifier les terrains cultivables, qui sont certes des terrains peu pentus, mais qui admettent une pente bien supérieure à 15% comme en témoigne d'ailleurs de très belles cultures insulaires. En outre, la forte pente évoquée dans l'expertise concerne des parcelles contiguës et non celles envisagées pour l'implantation de la clinique dont la topographie est plutôt douce. Il apparaît également que le couvert végétal de ces terrains soit constitué d'une suberaie, qui bien que refermée, peut faire l'objet d'une ouverture et d'une mise en valeur agricoles. Enfin, il apparaît que les terrains sont également à proximité du réseau d'irrigation brute ».

Si l'on nous permet cet aparté, on remarquera, ici encore, que le porteur de projet peut aller dans un degré d'analyse et de précision à « la partie de parcelle », parfois limitrophe, pour la situer (ou non) dans les ESA. De même, il peut livrer une analyse extrêmement pointue du lieu, en détaillant « le couvert végétal » et sa nature constituée « *d'une suberaie, qui bien que refermée, peut faire l'objet d'une ouverture et d'une mise en valeur agricoles* ».

La commission a posé clairement le même questionnement à l'ensemble des observations du même type sans avoir, malheureusement, d'autres éléments qu'une réponse stéréotypée et générique du maître d'ouvrage ne tenant pas compte des éléments factuels de l'observation.

La commission se trouve là encore confrontée à une lecture grammaticale qui semble contredire la position du porteur de projet.

Si on lit bien les critères, il y a bien un « ou » alternatif entre « caractère cultivable » commun aux deux éléments de critères retenus, avec dans le premier une précision de pente et d'agronomie, et dans le second une précision de pente et d'irrigation ; dans le cas de la pente comme de l'irrigation, le caractère « cultivable » est précisé, dans les deux cas par un « et » (ou une parenthèse qui en a le même sens) qui n'en font pas un caractère alternatif mais une précision grammaticale. Le « ou » alternatif se trouve, quant à lui, entre « cultivable et pente » et « agronomique », ou bien « cultivable et pente » et « irrigation ».

Ce que matérialise bien l'avis PPA n°44 qui le présente ainsi :

Pour rappel, les critères de définition des ESA inscrits au PADDUC et qui constituent des prescriptions à respecter impérativement sont les suivants :

cas n°1 :

- Leur caractère cultivable (pente $\leq 15\%$)
- Leur potentiel agronomique

OU, cas n°2 :

- Leur caractère cultivable (pente $\leq 15\%$)
- Leur équipement par les infrastructures d'irrigation ou leur projet d'équipement structurant d'irrigation.

L'assertion du porteur de projet indiquant « *Ainsi, le caractère cultivable est indispensable tandis que la proximité des réseaux d'irrigation est un critère alternatif* » ne semble donc pas grammaticalement cohérente.

Tout cela mérite d'être explicité par la Collectivité de Corse.

Il apparait donc à la commission que, de ce fait, les personnes ou PPA qui démontrent que tel ou tel espace a une pente supérieure à 15 % (ou bien n'est pas desservi (ou en projet) par un réseau d'irrigation), semblent donc légitimes à évoquer le respect de cette précision indiquée dans les critères.

*

Le Président de l'Exécutif dans sa réponse à l'observation n°56 de la Chambre d'Agriculture 2A indique : la Chambre d'Agriculture « *fait état d'inquiétudes quant à l'interprétation qui est faite du critère de cultivabilité et sollicite la suppression de la mention entre parenthèses relative à la pente. La Collectivité partage cette préoccupation et ne peut en effet que constater que ce critère est mal compris et mal appliqué, raison pour laquelle, elle fournit des explications détaillées aux paragraphes 3 et 8 du rapport en réponse aux observations. Elle serait donc tout à fait favorable au retrait de cette mention dès lors que cela reste possible dans le cadre de l'actuelle procédure sans risque juridique.* ».

Il reste donc au porteur de projet à évaluer ce qui, selon lui, présenterait un risque de contentieux qui pourrait entraîner l'annulation de la carte :

- soit le risque de voir certains considérer le maintien de l'analyse de la « parenthèse » ou de la notion d'alternatif », faite par le porteur de projet, comme la non-application des critères du PADDUC,
- soit, le risque qu'il évoque, à savoir qu'en faisant droit à ceux qui demandent une application des critères par le respect de « la pente des 15 % » ou encore de « l'irrigation », cela induise le risque d'une suppression de surface des ESA qui, selon le porteur de projet, pourrait être interprétée comme trop importante au regard des 105.119 hectares sanctuarisés en 2015 (devenus- c'est une précision- 103.362 ha dans le rapport de présentation de l'enquête). Le risque de fragilité juridique étant dans une éventuelle démonstration que la procédure de modification, objet de cette enquête, puisse être assimilée par le juge à une procédure de « révision ».

**

B / Cependant, au travers du mémoire en réponse et des réponses aux observations se dégagent des avancées constructives

Concernant la tache urbaine, l'observation n° 757 indique : « *La carte des ESA proposée est d'ores et déjà obsolète dans la mesure où comme précisé dans le rapport « La mise à jour de l'urbanisation des ESA comporte, en premier lieu, des limites inhérentes à la définition de la tache urbaine. En effet, l'accroissement de la tache urbaine ne prend en compte ni l'artificialisation qui s'est réalisée à l'intérieur de la tache urbaine du PADDUC approuvé, ni les constructions isolées, ni les nouvelles infrastructures (viaires notamment). Elle ne représente donc pas l'intégralité de l'évolution de l'artificialisation qui s'est réalisée sur l'île ces dernières années.* » Face à ce problème la Collectivité de Corse semble « botter en touche » en indiquant que les communes devront établir leur PLU en prenant en compte les « emprises manifestement artificialisées à la date d'approbation du PADDUC ».

Le porteur de projet précise dans son mémoire en réponse : « *toutes les artificialisations communiquées par les 122 collectivités et confirmées par le cadastre ont été prises en compte dans la construction de la tache urbaine (soit 150 ha retirés des ESA)* ».

Et plus loin, « *certaines collectivités ont fait remonter à travers leurs observations des erreurs dans la répartition temporelle de l'évolution de la tache urbaine (avant/après PADDUC) figurant sur la carte de l'évolution de la tache urbaine (Annexe n° 1) et chiffrée dans le rapport de présentation. Après vérification, il s'avère effectivement qu'une partie de l'artificialisation dite « réalisée postérieurement au PADDUC » relève en réalité d'une artificialisation réalisée antérieurement au PADDUC (mais non détectable dans les bases de données alors disponibles et non signalée lors de l'enquête publique de 2015). Les données de mise à jour du cadastre étant lacunaires et cette distinction temporelle n'étant pas nécessaire à la procédure de modification du PADDUC, la Collectivité de Corse propose de retirer le chiffrage de ces surfaces dans le rapport de présentation (p. 4). La Carte de l'évolution de la tache urbaine, intégrée au dossier à titre d'illustration, ne fera, dans tous les cas, pas partie des documents du PADDUC opposables à l'issue de la modification* ».

Et en réponse à l'observation n° 272, il ajoute : « *afin de tenir compte au mieux de l'artificialisation des espaces, les aménagements réalisés, dont les voiries bitumées, qui remettent en cause le caractère d'ESA, peuvent être pris en compte au titre de l'enquête publique pour mettre à jour la tache urbaine. Il faut cependant noter, comme le rappelle le rapport en réponse aux observations, que cela n'aura pas d'incidence sur l'obtention ou non d'autorisations d'urbanisme puisque la tache urbaine n'a pas de valeur légale mais permet uniquement un repérage géographique et l'élaboration des ESA ; elle doit être distinguée de l'espace urbanisé au sens du code de l'urbanisme, cela est donc aussi sans incidence sur la légalité des aménagements déjà réalisés ou ceux qui seraient réalisés à l'avenir* ».

Enfin, aux observations de l'association U Levante, une réponse unique est formulée pour l'ensemble des observations déposées (n°283, 308, 309, 310, 668, 739) qui précise : « *afin d'améliorer la prise en compte de l'urbanisation et de disposer des données les plus récentes possibles, les données de la BDTOPO ont été complétées de celles du cadastre pour établir la tache urbaine. Il arrive en effet que des bâtiments figurent uniquement sur l'une des bases de données et pas sur l'autre.*

La présence effective des bâtiments figurant au cadastre mais absents de la BDTOPO de l'IGN, qui ont induit pour partie cette progression de la tache urbaine sera vérifiée et le cas échéant, corrigée pour tenir compte de l'enquête ».

La commission constate que la prise en compte des observations et contributions par le porteur de projet amène à une évolution très positive du projet soit immédiatement soit à terme. Ainsi, les observations comme la n° 44 indiquant : « *L'emprise liaison Bastia-Furiani, décidée par la CTC, pour partie réalisée et dont un tronçon doit être encore achevé* » ou encore la n° 980 qui évoque un giratoire et d'autres qui entrent dans le même schéma, devront être examinées avec attention.

*

Concernant les espaces actuellement cultivés, la Collectivité de Corse répond : « *Quelques observations portent sur la demande d'intégration dans les ESA de surfaces actuellement cultivées (ex : n° 589 qui indique de 8ha de déclivité inférieure à 15% qui ont récemment été plantés en vigne, AOP Calvi), ou de manière plus générale, une mise à jour des surfaces cultivées – en plus ou en moins depuis 1980 (ex : n° 347).*

Comme rappelé au paragraphe 3.1, une partie des ESA est déjà constituée des surfaces cultivées en 1980 identifiées par la SODETEG en tant que « jardins », « vignes », « vergers » ou « cultures herbacées » (cf. chapitre 3.1).

Parmi celles-ci, il est indifférent que certaines ne soient plus cultivées actuellement : elles n'ont pas, pour autant, perdu leur caractère cultivable (ou irrigable) ».

La commission note que la réponse particulière apportée à l'observation n°589 indique : « *leur localisation est bien moins large que celle figurée dans les documents joints à l'observation, qui englobe en effet, des espaces sans potentiel apparent, pentus et non retenus en ESA. S'agissant du site d'implantation actuel des vignes, il était lui aussi référencé dans l'étude SODETEG mais avec un moindre potentiel productif (classement P3, cf. explications au paragraphe 3).* »

Si l'on comprend bien, les espaces qui sont relevés au sol mais largement repérables (plusieurs hectares) au niveau de la carte au 1/50.000° classés en ESA, sont d'une part des espaces rocheux, donc probablement sans intérêt agricole tandis que les espaces plantés en vigne AOC (plusieurs hectares) étaient classés P3, *moindre potentiel productif dans l'étude SODETEG.*

C'est cet aspect, qui est apparu à la commission comme relevant du bon sens, qui amènerait logiquement à prendre en compte ces évidences.

Ce cas, ainsi que celui de l'observation n° 235 ou celle relevée supra n°347 sont, parmi d'autres, des exemples auxquels il serait légitime de faire droit, tant ils respectent parfaitement les critères du PADDUC.

Une enquête publique a pour objectif de recenser les cas, comme ceux-ci, qui rentrent dans une catégorie : ici, les terrains de surfaces significatives (plusieurs hectares) qui sont en culture et, pour autant ne sont pas répertoriés comme tels parce que non pris en compte par la méthode. Au risque de se répéter, la commission voit, ici encore, une différence essentielle entre respect des critères et application d'une méthode.

La Collectivité de Corse poursuit :

« A contrario, sur le même principe, il ne serait pas incohérent d'ajouter des surfaces mises en culture depuis, et qui n'auraient pas été identifiées comme surfaces cultivables par ailleurs pour être intégrées dans les ESA. La question d'intégrer dans la cartographie des ESA des terrains actuellement cultivés apparaît donc totalement légitime, a fortiori s'il s'agit de cultures correspondant à des productions à forte valeur ajoutée comme les cultures végétales en AOP. En effet, la présence de cultures à ce jour vaut démonstration du caractère cultivable, tout autant si ce n'est plus encore que la présence de cultures végétales à la date de l'étude de la SODETEG.

Aussi, il serait possible au regard de l'application des critères et pour tenir compte de l'enquête publique, d'intégrer les espaces cultivés précisément pointés dans les observations. Cependant, en l'état actuel de la connaissance de l'occupation des sols en Corse et en particulier des activités agricoles, il n'est pas possible de disposer d'une information exhaustive sur ce sujet.

En outre, compte tenu de la surface potentiellement importante, un ajout général de toutes les surfaces actuellement cultivées, au-delà de celles pointées pendant l'enquête, pourrait, d'une part, a minima nécessiter une nouvelle enquête pour assurer la bonne information du public et d'autre part, induire une augmentation significative de l'objectif de préservation des ESA, susceptible de remettre en cause l'économie générale du PADDUC, ce que l'actuelle procédure de modification ne peut permettre.

Cet ajout généralisé ne pourrait donc être envisagé que dans le cadre d'une révision du PADDUC.

En tout état de cause, il convient de rappeler que :

- *des espaces nouvellement cultivés, même non représentés sur la carte régionale des ESA, peuvent actuellement relever des ERPAT (Espaces Ressources pour le Pastoralisme et l'Arboriculture Traditionnelle), notamment les châtaigneraies, les oliveraies ou d'anciens espaces pastoraux, et bénéficier de la protection afférente prévue par le PADDUC, comme c'est le cas pour l'observation 589, impliquant une modification par cohérence de la carte de destination générale des différentes parties du territoire, ainsi que de la carte des enjeux agricoles et sylvicoles ;*
- *dans le cadre de leur document d'urbanisme, les collectivités peuvent inventorier les espaces cultivés de leur commune pour délimiter les ESA en compatibilité avec le PADDUC dans la mesure où elles justifient bien dans le rapport de présentation de l'éligibilité aux critères, ce qui contribue à leur marge de manœuvre dans le cadre du rapport de compatibilité. Il en est de même avec des espaces cultivés antérieurement aux cartes SODETEG ».*

La commission constate qu' « il serait possible au regard de l'application des critères et pour tenir compte de l'enquête publique, d'intégrer les espaces cultivés précisément pointés dans les observations » : cela lui paraît une évidence qui justifie pleinement l'aspect positif et constructif de la procédure d'enquête publique.

De son point de vue, la commission considère que les cas répertoriés, reconnus en cohérence avec le but poursuivi par le PADDUC et l'application de ses critères, doivent être pris en compte. Il lui semble que le fait indiqué ci-dessus, « *il n'est pas possible de disposer d'une information exhaustive sur ce sujet* », induisant un refus de faire droit à leur demande au motif d'une impossibilité liée, si l'on comprend bien, au fait de ne pouvoir appliquer cette situation par manque « *d'information exhaustive* », paraît étonnante.

Là encore, on serait tenté de considérer que l'application de faits avérés et signalés durant l'enquête, même s'ils « *contrarient* » l'application d'une méthode hypothétiquement « *non exhaustive* » valent mieux que ... rien.

Parmi les arguments avancés par la Collectivité de Corse pour ne pas prendre en compte cette mise en application d'évidence et la renvoyer à la procédure de révision, la commission comprend qu'il paraît juridiquement délicat au porteur de projet d'y procéder, compte tenu de l'objet extrêmement limité de cette enquête publique. Ce qu'elle regrette.

C'est pourquoi la commission demande de procéder aux rectifications de cette nature reconnues fondées sauf si le porteur de projet analyse qu'une telle rectification serait trop importante et présenterait un risque de contentieux ; dans ce cas, elle recommande vivement au porteur de projet de prendre toutes ses dispositions techniques pour rendre obligatoire la mise en place de cette rectification, lors d'une enquête spécifique ou de la révision du PADDUC, permettant aux collectivités d' *« inventorier les espaces cultivés de leur commune pour délimiter les ESA en compatibilité avec le PADDUC dans la mesure où elles justifient bien dans le rapport de présentation de l'éligibilité aux critères, ce qui contribue à leur marge de manœuvre dans le cadre du rapport de compatibilité. »*

*

Le mémoire en réponse indique également:

« La Chambre d'Agriculture de Corse du Sud demande notamment que les espaces pastoraux boisés à fort potentiel fourrager (identifiés dans les catégories « PBI » et « PB2 » de l'étude SODETEG) présentant une pente inférieure à 15% soient intégrés aux ESA.

En effet, le PADD prévoit que les ESA sont notamment constitués des « espaces pastoraux à forte potentialité » et, de fait, la cartographie des ESA intègre déjà des espaces similaires (catégories « P1 » et « P2 » de l'étude SODETEG). Cependant, à la différence de ces derniers, les espaces identifiés PBI/PB2 présentaient un couvert arboré plus ou moins important au moment de l'étude SODETEG. C'est pourquoi ils n'ont pas été inclus lors de la construction géomatique de la carte des ESA détaillée dans le tableau du Livret IV – Orientations règlementaires, p. 145.

Ces surfaces sont toutefois protégées au titre des ERPAT (Espaces Ressources pour le Pastoralisme et l'Arboriculture Traditionnelle).

En outre, ces espaces sont très souvent classés en ESA par les communes dans le cadre de l'élaboration de leur document d'urbanisme en compatibilité et participent ainsi de leurs marges de manœuvre.

En tout état de cause, leur intégration dans la cartographie des ESA ne pourra s'envisager, en raison de leur surface importante (environ 8 000 ha), que dans le cadre d'une procédure de révision et non de modification du PADDUC ».

La commission, très favorable à ce type de procédure, voit dans cette solution l'opportunité qui aurait pu être saisie lors de l'enquête, si elle n'avait pas été restreinte à une modification très stricte, qui consiste à mettre réellement les documents en compatibilité.

Elle recommande donc au porteur de projet de prendre ses dispositions pour intégrer cet aspect dans la révision à venir ou de lancer une procédure spécifique apte à solutionner cette question sans risquer de recours contentieux permettant d'assimiler la « modification » à une « révision ».

*

Dans l'observation n° 21 concernant Sarrola Carcopino, la Collectivité de Corse indique en réponse :

« S'agissant de l'application des critères de caractérisations des ESA, là aussi, l'observation indique une incompréhension. ... Toutefois, certains éléments pointés relatifs à l'urbanisation ou aux espaces à vocation agricole faisant l'objet de la procédure dite « des terres incultes » pourront être pris en compte à l'issue de l'enquête s'ils correspondent effectivement aux critères et à la méthode du PADDUC ».

La commission, quoiqu'elle s'interroge sur la formule finale *« s'ils correspondent effectivement aux critères et à la méthode du PADDUC »* (dont on peut lire par ailleurs la différence essentielle qu'elle souhaiterait voir prise en compte entre critères et méthode), ne peut que souligner l'intérêt qu'il y aurait, effectivement, à prendre *« en compte à l'issue de l'enquête ... certains éléments pointés relatifs à l'urbanisation ou aux espaces à vocation agricole faisant l'objet de la procédure dite « des terres incultes »*.

*

En introduction de son mémoire, la Collectivité de Corse indique :

« La cartographie des ESA du PADDUC et les dispositions réglementaires qui y sont associées ne produisent pas d'effet sur les délivrances d'autorisation d'urbanisme sur les communes couvertes par un SCoT ou un document local d'urbanisme.

Certains contentieux ont abouti à l'annulation totale par le Tribunal Administratif de Bastia de la cartographie des ESA intégrée au document approuvé fin 2015, pour des motifs de forme, ... L'objet de la modification n°1 du PADDUC porte donc de manière exclusive sur l'établissement d'une cartographie des espaces stratégiques agricoles.

D'autres jugements du tribunal administratif ont motivé l'annulation partielle de la représentation des ESA pour des motifs de fond, sur des secteurs des communes de Calvi et Peri.

Au moment d'engager l'élaboration de la carte des ESA en vue de son intégration au PADDUC, la Collectivité de Corse s'est donc trouvée totalement confortée sur le fait que le contenu de la cartographie de 2015 était globalement très pertinent et que les motivations qui avaient présidé à l'identification des différents espaces étaient particulièrement robustes.

Les principes et la méthode d'élaboration du dossier de modification, incluant notamment les modalités d'association des personnes publiques, fixés par délibération de l'Assemblée de Corse, ont donc visé exclusivement une mise à jour des informations permettant l'identification des espaces stratégiques agricoles (notamment du fait de la progression de l'urbanisation depuis la date à laquelle avait été établie la donnée utilisée pour la représentation cartographique de 2015), ainsi que, le cas échéant, le recensement d'éventuelles erreurs qui n'auraient pas été constatées à l'occasion de cette mise à jour, en plus de celles pointées sur Calvi et I Peri par les jugements.

Il est était donc exclu, par définition même des conditions de recours à la procédure de modification (qui ne doit pas porter atteinte à l'économie générale du Plan), par volonté politique d'assumer la continuité totale des engagements pris en 2015 (volonté confortée par la teneur des jugements rendus par les juridictions administratives), d'apporter la moindre

modification aux critères de définition des espaces stratégiques agricoles et aux modalités techniques de leur représentation cartographique ».

Si elle ne peut que regretter que cette enquête publique ait vu son objet restreint de sorte que la Collectivité de Corse se trouvait en situation de ne pouvoir tenir compte de nombre d'observations, non au regard de leur pertinence, réelle ou supposée, mais au risque de contentieux tendant à démontrer que la prise en compte de tel argument ou observation pourrait annuler la procédure comme assimilable à une révision, la commission a bien conscience de la prudence qui amène le porteur de projet à reporter ou refuser certaines demandes.

Elle ne peut que regretter cette situation qui est un choix assumé du porteur de projet.

Ce que détaille longuement l'observation n°757 : « Suite à l'annulation de la carte ESA telle qu'arrêtée par la délibération 15/235 AC de l'Assemblée de Corse du 02 octobre 2015 par sept jugements rendus le 1er mars 2018 par le tribunal administratif de Bastia, l'AUE a sollicité du cabinet SOLER le point de savoir ce qu'il convenait de faire pour réintégrer la cartographie des ESA dans le PADDUC.

Le 23 juillet 2018, le cabinet SOLER indiquait qu'il pouvait être envisagé deux procédures :

- Soit la révision du PADDUC auquel cas il convenait de mettre en œuvre les mêmes modalités que celles applicables à son élaboration (L 444_14_II)
- Soit la modification du PADDUC sur proposition du conseil exécutif, dès lors que les changements envisagés n'avaient pas pour effet de porter atteinte à l'économie générale du document (L 4424-14-I).

C'est cette seconde procédure qui a été préconisée notamment afin d'éviter :

- l'organisation d'un débat préalable obligatoire en cas de révision du PADDUC,
- l'association des personnes organismes et organisation associés pour l'élaboration du document à qui seul un avis est demandé
- La soumission pour avis aux personnes et organismes devant être consultés dans le cadre de la révision du PADDUC
- une délibération de l'Assemblée avant la mise à l'enquête publique.

Il était toutefois rappelé que la procédure de modification devait obligatoirement se borner à un ajustement du document et ne devait absolument pas porter atteinte à l'économie générale du PADDUC à défaut de quoi le recours à la procédure de révision s'imposait ».

Dont acte.

*

Pour ce qui concerne les SER et le rapport des ESA aux autres objectifs stratégiques du PADDUC, le porteur de projet indique :

« Certaines observations (n°126, n°620) contestent l'identification d'ESA sur des terrains qui satisfont pourtant bien les critères posés par le livret IV du PADDUC (cultivabilité et potentialité en l'occurrence), au motif que ces terrains auraient de manière plus logique vocation à être urbanisés, compte tenu de leur environnement déjà en partie urbanisé, ou

d'un positionnement géographique qui pourrait être considéré comme stratégique à d'autres fins que la production agricole.

Ces observations s'appuient sur certains avis de personnes publiques associées, notamment :

- celui de la communauté d'agglomération de Bastia qui conteste le maintien d'espaces stratégiques agricoles au sein d'un Secteur d'Enjeu Régional, et notamment sur des emprises qui sont censés accueillir à court ou moyen terme des implantations économiques (ZAE d'Erbajolo) ou des développements urbains (dans le prolongement du Parc Futura).*
- celui de la Ville de Bastia qui demande, entre autres, à ce que soient exclus de la cartographie des ESA les terrains faisant déjà l'objet de projets d'urbanisation validés par les collectivités locales (ZAE d'Erbajolo en l'occurrence), et que les dispositions écrites relatives aux critères d'identification des ESA soient modifiées pour permettre plus de souplesse dans la délimitation des zones agricoles stratégiques des PLU, de manière à ne pas obérer les possibilités de développement urbain sur certains secteurs stratégiques du sud de la commune, tout en délimitant, en « compensation » des zones agricoles stratégiques sur d'autres parties cultivables de la commune ;*
- celui de la Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien qui demande l'exclusion du site du projet de zone d'activité et de pôle d'échange multimodal de Mezzana .*

Ces observations ainsi que les avis des PPA sur lesquelles elles s'appuient soulèvent à juste titre la question d'un éventuel conflit de vocation ou d'objectif, sur des espaces donnés, entre le développement agricole (vocation définie par le PADDUC dès lors que les critères objectifs des ESA sont présents) et d'autres vocations relevant également d'objectifs prioritaires du PADDUC, comme l'implantations d'activités productives du secteur secondaire (artisanat, industrie), le développement du logement accessible, l'amélioration de la qualité urbaine et des transports en commun.

Cette problématique avait été soulevée et longuement débattue par l'Assemblée de Corse avant approbation du PADDUC en 2015, le tout premier projet de PADDUC arrêté fin 2014 ayant dans un premier temps prévu d'identifier sur les secteurs à fort enjeu de développement (sur lesquels une forte interpénétration entre extensions urbaines et espaces à potentialités agricoles était constatée), des « espaces mutables à enjeux urbains et économiques », au sein desquels les terrains cultivables et à potentialité n'étaient pas qualifiés d'ESA. Ces « EMUE » devaient être des périmètres de projet d'aménagement d'ensemble.

Cette approche a ensuite été abandonnée, notamment sur la base des avis émis par l'autorité environnementale et le CESC (qui soulignait le manque de base juridique permettant de conférer à ces EMUE une portée opposable forte), au profit de l'identification sur ces espaces de « secteurs d'enjeux régionaux », au sein desquels le PADDUC cartographie des ESA dès lors que les critères objectifs de définition des ESA sont bien présents (cf. effets du PADDUC au paragraphe 3.2).

Ce choix a été guidé par le souci d'éviter tout assouplissement de la protection des espaces agricoles à potentialité sur les secteurs périurbains sur lesquels ils sont le plus menacés et en même temps les plus stratégiques pour l'approvisionnement alimentaire des villes en circuits courts dont la demande est croissante, en particulier pendant la récente période de

confinement liée à la crise sanitaire mais qui n'a jamais fait que révéler une tendance grandissante (en témoigne les projets d'autosuffisance alimentaire des agglomérations qui se multiplient sur le continent, après Albi et Rennes).

Pour autant, les enjeux de développement urbain présents au sein de ces secteurs agglomérés ou en limite d'agglomérations, sont bien reconnus dans le PADDUC, notamment au travers des éléments de diagnostics et des orientations d'aménagement qui sont édictées dans le livret III du PADDUC pour chacun des Secteurs d'Enjeux Régionaux.

Ces secteurs appellent l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet d'aménagement d'ensemble avant toute poursuite de l'urbanisation, comme le stipule le livret IV du PADDUC.

En conséquence, l'identification et la cartographie d'espaces stratégiques agricoles au sein de ces secteurs ne doit pas être vue comme la négation de toute possibilité de développement urbain sur les terrains plats présents dans ces secteurs, mais comme un moyen de garantir (sous réserve de la bonne application des dispositions du PADDUC relatives aux ESA) que ces terrains ne seront pas consommés par l'urbanisation avant élaboration et validation d'un projet d'aménagement d'ensemble.

Une fois un tel projet élaboré, il pourrait être proposé à l'examen conjoint de l'ensemble des collectivités parties prenantes, et entraîner une évolution des dispositions du PADDUC (comme de celles des PLU) après enquête publique conjointe et délibération de l'Assemblée de Corse, dans le cadre de la procédure intégrée dite « déclaration de projet/ mise en compatibilité », en application des articles L. 300-6-1 du Code de l'urbanisme et L.4424-15-1 du CGCT.

Ces principes qui ont prévalu aux grands arbitrages effectués lors de l'approbation du PADDUC en 2015 restent parfaitement valables à ce jour, et compte tenu de l'objet de la modification du PADDUC en cours, il n'est pas envisageable que la Collectivité de Corse accède en l'état aux demandes des observations et avis visés : dès lors que les terrains en question présentent effectivement les critères d'identification des ESA (à l'exception des terrains qui ont été bâtis récemment et dont l'artificialisation sera mise à jour), ils doivent être cartographiés comme tels dans le PADDUC à l'issue de la procédure de modification.

Leur éventuelle urbanisation ne pourra intervenir :

- *que dans le cadre d'un projet d'aménagement d'ensemble, comme prévu dès 2015 et en application des orientations d'aménagement assignées aux secteurs d'enjeux régionaux, après mise en compatibilité du PADDUC avec ces projets d'ensemble, par exemple dans le cadre de la procédure de déclaration de projet comme prévu par l'article L. 4424-15-1 du CGCT.*
- *Ou lors de la révision éventuelle du PADDUC, si l'Assemblée de Corse le décide suite à son évaluation, qui pourrait notamment prévoir des dispositions particulières aux ceintures agricoles périurbaines en s'appuyant sur les compétences de la Collectivité de Corse en matière de Protection des Espaces Agricoles et naturels Périurbaines (PEANP) ».*

La commission se félicite de ce qu'une évolution soit proposée en réponse aux interrogations légitimes soulevées durant l'enquête. Lorsque la Collectivité de Corse évoque ainsi la

procédure intégrée dite « déclaration de projet/ mise en compatibilité », en application des articles L. 300-6-1 du Code de l'urbanisme et L.4424-15-1 du CGCT », elle confirme le recours nécessaire à une procédure qui, quoique prévue, n'a malheureusement pas été utilisée. Cette procédure permettrait pourtant de contribuer de façon extrêmement positive à l'éclairage des acteurs locaux aussi bien publics que privés et à une vision enfin équilibrée du territoire, essentiellement dans les zones déjà couvertes par l'ambition du ZAN vue par ailleurs et complétée ici par la PEANP.

De plus, comme l'indique le maître d'ouvrage, « les secteurs périurbains (sont) les plus stratégiques pour l'approvisionnement alimentaire des villes en circuits courts dont la demande est croissante, en particulier pendant la récente période de confinement liée à la crise sanitaire mais qui n'a jamais fait que révéler une tendance grandissante ... Albi et Rennes ».

Là encore, la commission ne peut que se féliciter de la prise de position de la Collectivité de Corse et de ce que la période Covid, malgré ses importantes difficultés et certaines conséquences majeures, aient également révélé la pertinence de notions considérées, par certains, comme hypothétiques ou fantaisistes, voire utopiques.

*

La question de la rigidité de la méthode dite géomatique a été, on l'a vu par ailleurs, maintes fois pointée par les communes, intercommunalité ou particuliers.

Comme déjà dit, partant de critères, on définit une méthode générale et informatique dont on détermine les contours : cela a été longuement expliqué, au point que certaines observations s'en agaçaient en disant : « *L'objet de l'enquête c'est la modification du PADDUC, sans plus. Mais quand je lis le rapport j'ai l'impression que la modification porte sur la cartographie des ESA qui avait été annulée. Et pourtant les seules explications concernent la tâche urbaine. D'où ma question : quel est l'objet exact de cette modification? établir la carte des ESA ou la carte de la tâche urbaine ?* »

Pour sa part, le maire de Bastia propose dans son observation n°44 : « *La méthodologie employée pour représenter la tâche urbaine dans le document transmis est basée sur celle du CERTU et est la même que celle employée pour sa création au moment de l'élaboration du PADDUC.*

La commune de Bastia tient à attirer votre attention sur les difficultés que peuvent générer cette méthode, au regard de la délimitation des ESA (même si le PADDUC précise que la délimitation exacte des périmètres revient aux communes ou intercommunalités) et surtout au regard du quantitatif d'ESA reporté pour chaque commune.

En effet, une première dilatation de 50 m de la couche bâti est effectuée, pour ensuite être soumise à une érosion globale de 50 m, ce qui n'est pas sans conséquence au niveau des franges extérieures de la tâche urbaine. L'érosion appliquée revient à réduire la zone bâtie au raz de la façade des bâtiments et donc à soustraire de la tâche urbaine une grande partie des parcelles supportant les constructions et généralement occupées par

les jardins, piscines, aires de stationnement et autres aménagements rattachés aux constructions existantes.

La traduction graphique de la tache urbaine est en conséquence sous-représentée par rapport à ce qu'elle est réellement.

Une érosion de l'ordre de 30 m aurait permis d'être un peu plus proche de la réalité de terrain et de s'approcher de la cartographie dans la tache urbaine représentée page 45 du PADG, résultante d'une zone tampon de 20 mètres autour de chaque bâti, comme l'indique la légende.

Cela peut sembler anodin pour la représentation graphique sur les cartographies du PADDUC compte tenu des échelles de représentation utilisées pour celui-ci.

Toutefois, cela a toute son importance dans le tableau de synthèse des superficies par commune où les surfaces sont précisées à l'hectare près, dans la mesure où le calcul de la superficie des ESA reportée est effectué sur cette base cartographique (espaces propices à l'agriculture selon l'étude SODETEG qualifiés d'ESA auxquels sont retranchés les espaces intégrées à la tache urbaine selon cette méthode) et qu'il en résulte en conséquence une surévaluation de la superficie des ESA.

Ainsi, lorsque les communes devront définir exactement le contour des ESA dans le cadre de la réalisation de leur document d'urbanisme (tel que par ailleurs précisé par le PADDUC), le différentiel pourrait être, pour certaines communes dont Bastia, non négligeable et se chiffrer en plusieurs dizaines d'hectares, qui devraient être, suivant les prescriptions du PADDUC, compensées ».

Cette approche, qui n'est pas une application des critères mais un parti-pris de concept de la méthode (différent mais tout aussi défendable), permettrait effectivement de tenir compte de l'artificialisation systématique qui affecte les bâtiments sur leur pourtour au mètre près.

Laisser 20 mètres autour des bâtiments au lieu de faire venir les ESA au raz des bâtis semble pragmatique et de bon sens.

La commission verrait dans la prise en compte de cette proposition une option permettant de faire évoluer de façon pertinente une méthode géomatique, souvent mise en cause sur ce point, sans pour autant nuire à l'équilibre général du projet ; en effet, autant au niveau de l'étude à la parcelle, le retrait cumulé des surfaces concernées permettrait aux communes de ne pas avoir à justifier des compensations équivalentes, autant à l'échelle adoptée du 1/50.000° et, mieux encore, du 1/100.000°, la différence cartographique serait très probablement négligeable voire nulle.

*

Concernant l'artificialisation des sols et plus précisément des carrières, l'observation n°175 résume la demande (identique à celle des personnes ou sociétés concernées) en indiquant qu'il y a lieu de « *sortir nos installations, notre carrière et les terrains attenants de la cartographie des ESA, dans le respect des prescriptions du livret 4 du PADDUC p.48.* »

Le porteur de projet dans sa réponse à UNICEM PACAC, observation n° 332 indique : « *Le cas particulier de l'artificialisation des sols générée par les carrières fait l'objet d'un paragraphe spécifique du rapport en réponse aux observations : 8.2.2.3, paragraphe b.*

Il y est précisé que les carrières font effectivement partie des artificialisations exclues des ESA. Les données sur les carrières existantes enregistrées dans la BDTOPO de l'IGN ont donc bien été prises en compte. Toutefois l'on constate qu'elles sont lacunaires. Aussi, des bases de données spécifiques établies par les services de l'État ont été récupérées pour combler ces lacunes à l'issue de l'enquête. Elles seront également croisées avec les observations de l'enquête pour s'assurer de leur exhaustivité et actualité, afin de les compléter le cas échéant. S'agissant des autorisations d'exploiter en cours de validité, elles demeurent bien évidemment valides et la présente modification relative à la carte des ESA n'a aucune incidence sur elles.

La réflexion plus large sur les gisements de Corse et l'approvisionnement local pour répondre aux besoins de la filière BTP insulaire, objet du Schéma Régional des Carrières élaboré par la DREAL de Corse et qui doit également permettre de répondre aux orientations du PADDUC en matière de développement de l'économie productive et de diminution de la dépendance de l'île, pourra être intégrée lors de la révision du PADDUC.

8.2.2.3 b cas particulier des carrières

la Collectivité de Corse prendra en compte les carrières « omises » qui lui sont signalées précisément dans les observations ou, à défaut, qui sont identifiées dans les dernières bases de données disponibles ».

La commission ne peut que se satisfaire de cette clarification.

*

Ainsi que dans la réponse unique pour l'ensemble des observations déposées par l'association U LEVANTE (n°283, 308, 309, 310, 668, 739), la commission note avec intérêt que la Collectivité de Corse informe que *"la présence effective des bâtiments figurant au cadastre mais absents de la BDTOPO de l'IGN, qui ont induit pour partie cette progression de la tache urbaine sera vérifiée et le cas échéant, corrigée pour tenir compte de l'enquête."*

Dont acte.

*

Concernant la question de la différence d'échelle, maintes fois expliquée, induisant l'impossibilité de pouvoir examiner les demandes au niveau de « la parcelle », le porteur de projet a systématiquement renvoyé, aussi bien dans ses réponses que dans son mémoire, à l'aspect général et non précis de la carte des ESA et à l'obligation des maires de résoudre les difficultés soulevées au travers de leur PLU à créer ou à mettre en compatibilité avec le PADDUC .

Or, comme on a pu le voir par ailleurs :

- l'observation n° 220 : *« Dans le cas particulier ... plusieurs parcelles pointées, ainsi que la voirie, ne sont pas localisées dans les ESA. Seules certaines sont concernées, à la marge, par des ESA. Les quelques affleurements rocheux, ainsi que la pente moyenne indiquée des terrains ne suffisent pas à remettre en cause la localisation d'un ESA ».*

- ou encore l'observation 491 : « *au regard des éléments dont nous disposons, il apparaît que les installations de l'entreprise sont bien comprises dans la tache urbaine et exclues des ESA* »,
- ou bien l'observation n°878 concernant « villa mandarine » pour laquelle cette observation fait l'objet d'un développement dédié et précis dans le mémoire en réponse du maître d'ouvrage (pages 92, 93, 94).

La commission constate que l'examen « à la parcelle » semble parfois possible et note avec satisfaction que la Collectivité de Corse envisage, lors de la délibération relative à l'adoption de la carte des ESA, de compléter le rapport de présentation en mentionnant la référence au jugement N°1600688 du tribunal administratif de Bastia.

Elle salue aussi l'effort du maître d'ouvrage qui, dans un souci de précision, a pu raisonner dans le cas d'espèce au niveau d'une partie de parcelle illustrant ainsi la possibilité, voire la nécessité, d'apprécier les situations au plus près du terrain.

*

Dans sa *Conclusion du 3.1*, le porteur de projet indique :

« In fine, a posteriori de l'enquête, la carte pourra être modifiée pour tenir compte des conclusions de l'enquête portant sur la totalité de ces avis et les observations du public, et le projet de modification sera de nouveau présenté devant la Chambre des Territoires (et le CESEC) avant approbation par l'Assemblée de Corse ».

La commission prend acte, bien évidemment.

**

C / en synthèse, si le dossier souffre de certaines faiblesses mais qu'il a reçu des éclaircissements, si les concepts sont complexes, il reste que l'avenir de l'aménagement du territoire insulaire suppose la complétude du PADDUC au travers du rétablissement de la carte des Espaces Stratégiques Agricoles, objet de la présente enquête.

Comme l'observation n°129 : « *Dans quelques mois une nouvelle loi imposera l'objectif posé par le président de la république de "zéro artificialisation nette". C'est de la mesure et du bon sens* », le président de l'Exécutif évoque également cette notion.

La carte des ESA fait écho à la volonté du Gouvernement contenue dans l'« Instruction du 29 juillet 2019 relative à l'engagement de l'État en faveur d'une gestion économe de l'espace », qui indique :

« Le Président de la République a annoncé la mise en place du principe de zéro artificialisation nette du territoire à court terme, faisant le constat des conséquences pour les populations et pour notre environnement. En effet, l'étalement de l'urbanisation, lié au développement de zones pavillonnaires et à l'implantation de zones d'activités et de surfaces commerciales à la périphérie des métropoles et des agglomérations, emporte des contraintes

économiques, sociales et environnementales pour les collectivités et l'ensemble de la population.

Si la consommation d'espace varie selon les territoires, elle reste très élevée, avec une moyenne de 27 000 ha/an entre 2006 et 2016, soit l'équivalent de 4 à 5 terrains de football par heure. Surtout, elle engendre partout une perte de biodiversité, de productivité agricole, de capacité de résilience face au risque d'inondation, au changement climatique et à la précarité énergétique, une banalisation des paysages et en conséquence une perte d'attractivité, y compris économique, des territoires. Ce phénomène s'accompagne également d'une augmentation des besoins en services de transports et de réseaux coûteux en investissement comme en exploitation. L'éloignement des centres-villes renchérit le coût de la mobilité pour les ménages et réduit l'accessibilité aux services publics. En parallèle, l'étalement urbain peut s'accompagner d'une paupérisation des centres-villes, de davantage de logements vacants, voire d'une dégradation du patrimoine bâti, et, en conséquence, de l'attractivité des territoires.

La gestion économe de l'espace doit s'envisager comme un objectif de convergence et de cohérence de nos politiques publiques en matière d'énergie, de climat, d'écologie, d'urbanisme, de cohésion et d'agriculture, et non comme une politique sectorielle supplémentaire. Il est essentiel de promouvoir des projets urbains qui délaissent une logique d'offre foncière au profit d'une vision politique et d'un projet de territoire raisonné ».

Cette instruction poursuit en demandant aux représentants de l'Etat dans les territoires :

« D'un point de vue général, votre action intervient dans la trajectoire qui consistera à rendre applicable l'objectif zéro artificialisation nette du territoire, dans les délais qui seront confirmés par le président de la République. Ceci suppose dans un premier temps d'infléchir la consommation, puis de la stopper par un usage sobre de l'espace et par des actions de type compensatoire.

Cette ambition, particulièrement présente dans le projet de loi Elan, doit être portée par l'ensemble des échelons de l'État, en premier lieu par les préfets de département, principaux interlocuteurs des collectivités territoriales et des porteurs de projet.

Nous vous demandons d'abord un accompagnement de proximité des collectivités territoriales pour que les projets de développement des territoires intègrent le principe de lutte contre la consommation d'espaces.

Vous veillerez ainsi à ce que la lutte contre l'artificialisation soit bien prise en compte dans les stratégies d'aménagement, lors de la définition des projets et lors de leur mise en œuvre. »

Cette problématique de consommation d'espaces, au détriment essentiellement des terrains agricoles ou naturels, est connue depuis longtemps et constatée depuis une quarantaine d'années.

Cette instruction gouvernementale, qui affecte la loi ELAN, document par définition supérieur au PADDUC, cible essentiellement les périphéries urbaines. Or, les tensions relevées lors de cette enquête concernent dans leur grande majorité ces zones.

Pour autant, là où l'Etat affiche sa volonté de lutter contre l'artificialisation des espaces en périphérie des zones urbaines, les ESA défendent une protection des terres agricoles (objectif

commun) sur tout le territoire de la Corse et, en creux, stipulent que les dits espaces sont « inconstructibles ».

Cette approche a manifestement été perçue par les uns comme une atteinte de façon biaisée à leurs droits, par d'autres comme une évidence qui recouperait la volonté gouvernementale de lutte contre l'artificialisation, pour quelques-uns comme une réelle défense de l'agriculture et de l'objectif affiché par la Collectivité de Corse au travers du PADDUC de l' « autosuffisance agricole de la Corse à l'horizon 2050 ».

Les consignes du gouvernement à ses représentants locaux sont on ne peut plus claires : « *Votre intervention doit conduire à faire émerger les projets et les opérations sobres et vertueuses en matière de consommation d'espace qui s'inspire de la démarche « éviter, réduire, compenser » du code de l'environnement.*

Par ailleurs, vous encouragerez les projets ou les démarches visant la réhabilitation, la renaturation ou la désartificialisation de zones anthropisées. Votre analyse des projets devra intégrer l'approche « éviter, réduire, compenser ».

A cette fin, vous mobiliserez l'ensemble des outils fonciers, réglementaires ou financiers à votre disposition, y compris ceux des opérateurs concernés. Il pourra s'agir notamment des nouveaux outils créés par la loi ELAN ».

*

Le porteur de projet indique dans son mémoire en p. 96/97/98 : « *La commission souligne² les critiques formulées dans quelques observations, certes assez rares, telles que la n°126, qui conteste l'efficacité des dispositions du PADDUC applicables aux ESA pour protéger les terres à potentialités agricoles et plus largement limiter la consommation d'espace. Sur ce point, cette observation reprend à son compte les critiques émises par la communauté d'agglomération de Bastia qui, dans son avis de personne publique associée, pointait le fait que 1200 hectares de terres ayant les caractéristiques des ESA avaient été consommées depuis l'approbation du PADDUC fin 2015, malgré l'intention de la Collectivité de Corse et l'objet même des dispositions du PADDUC relatives aux espaces stratégiques, qui visaient précisément à préserver ces espaces. L'observation n° 126 va beaucoup plus loin dans la critique en affirmant que le fait même d'identifier des ESA et de prendre dans le PADDUC des dispositions les rendant inconstructibles aurait eu pour effet d'accélérer leur urbanisation après approbation du PADDUC et particulièrement dans le délai de trois ans généralement admis comme « délai de mise en compatibilité » des documents d'urbanisme inférieurs ».*

La commission a indiqué que, de son point de vue, le terme « inconstructible » affiché face aux propriétaires ayant des terrains situés dans des zones constructibles de PLU ou de cartes

²

La commission, dans son procès verbal de synthèse a simplement fait un compte rendu des observations reçues en les regroupant par grands thèmes et en donnant quelques exemples plus ou moins représentatifs des demandes ou interrogations exprimées. Pour autant, les exemples pris n'étaient ni exhaustifs ni n'excluaient les observations non citées qui auraient mérité réponse tout autant.

communales, valides et opposables, a probablement accéléré leurs intention de transformer leur possibilité de construire en droit à construire.

Personne ne peut s'étonner d'une telle réaction.

La commission suppose, sur ce point, que les ESA du PADDUC ont, a minima, accéléré le dépôt de permis dans les zones U des plans locaux dans la crainte de perdre ce qui restait formellement un droit.

Par ailleurs, les PLU et cartes communales élaborés après 2015 ne doivent pas être concernés par cette problématique puisque dans l'obligation de se mettre en compatibilité avec le concours de la Collectivité de Corse.

Le Président de l'Exécutif poursuit : *« En synthèse, la question soulevée par ces avis et affirmations n'est pas celle du bien-fondé de la préservation et donc de l'inconstructibilité des espaces cartographiés en tant qu'ESA en 2015 et dans le projet de cartographie mis à l'enquête publique en 2020, mais celle de la prise en compte effective des dispositions du PADDUC relatives aux ESA lors de la délivrance des autorisations d'urbanisme.*

Bien que ne disposant d'aucune donnée objective permettant d'évaluer a posteriori l'effet de l'identification des ESA sur la protection des terres agricoles (il faudrait pour cela pouvoir comparer l'état de consommation des ESA actuels avec ce qu'il aurait été en l'absence des dispositions du PADDUC), la quantité d'espace consommé sur la période 2015/2019 est tellement significative (sans compter les permis récents restant à mettre en œuvre) qu'il semble difficile de se contenter de repousser la critique.

On peut effectivement craindre que le décalage dans le temps entre l'approbation du PADDUC et sa prise en compte dans les documents opposables aux autorisations d'occupation des sols ait amené un bon nombre d'opérateurs (propriétaires fonciers principalement), à « sécuriser » des droits à bâtir sur des terrains précédemment constructibles et qui, étant cartographiés en ESA en 2015 et en ayant les caractéristiques physiques, auraient dû être reclassés en zones non constructibles. La période dite "délai de mise en compatibilité" des PLU et CC avec le PADDUC a donc pu être perçue comme un sursis durant lequel le cadre antérieur, que le PADDUC devait remettre en cause, pouvait continuer à s'appliquer, ce qui a pu amener un effet d'accélération des initiatives à l'approche du terme des trois ans, avec le concours bienveillant des autorités chargées de l'instruction et de la délivrance des autorisations.

Le problème d'efficacité du dispositif des ESA soulevé par cette critique relèverait donc exclusivement de défaillances (volontaires ou non) dans l'application des règles du PADDUC par les communes, et d'un défaut de contrôle de la légalité des actes d'urbanisme délivrés par ces dernières puisque le délai de trois ans laissés pour la mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec le PADDUC n'a jamais signifié qu'il différerait l'application de ce dernier, comme du reste l'a rappelé le TA de Bastia dans ces jugements n°1600730 et 1600954 du 16 mars 2017, et puisque comme exposé au paragraphe 5, nombre des documents cités sont en parties obsolètes même au regard des lois « Montagne » et « Littoral » entrées en vigueur en 1985 et 1986.

Il convient toutefois de rappeler que la Collectivité de Corse ne dispose d'aucun pouvoir d'instruction, de contrôle ni de police en matière de droit des sols.

Les préfets de départements ont adressé aux Maires, par courrier daté de fin novembre 2018 dont la collectivité de Corse a reçu copie, une liste de considérations et de conditions à

appliquer pour la délivrance des autorisations d'urbanisme, basées sur les dispositions réglementaires et cartographies du PADDUC, en complément des conditions posées le cas échéant par les documents communaux d'urbanisme. Cette démarche a pu conforter les élus locaux dans la conviction que les dispositions du PADDUC ne devaient commencer à être prise en compte qu'à compter de novembre 2018 bien que comme rappelé ci-avant, ça n'était pas le cas.

... Ce qui est en cause n'est donc pas la règle, mais son non-respect, et le défaut de sanction de ce non-respect.

Les défaillances trop souvent constatées pourraient justifier un renforcement des compétences de la collectivité de Corse en matière de contrôle des autorisations délivrées ou a minima la diffusion des informations relatives aux autorisations d'urbanisme afin qu'elle puisse correctement assurer le suivi et l'évaluation du PADDUC, notamment au regard des obligations fixées par les articles L. 4424-12-III et L. 4424-14-II, et pour adapter les dispositions nécessaires lors de sa révision le cas échéant».

Dont acte.

*

Pour en revenir à la notion de ZAN, dans un article daté de juillet 2019, France Stratégie indique :

« L'artificialisation des sols est une notion neuve dans le débat public.

La définition conventionnelle retenue consiste à désigner comme artificialisés les sols qui ne sont pas des espaces naturels, agricoles ou forestiers (ENAF). Cette définition n'en reste pas moins imparfaite, car elle revient à comptabiliser pareillement des processus d'artificialisation distincts dans leur nature comme dans leurs impacts – processus qui vont de la transformation d'une terre agricole en parc urbain à l'imperméabilisation totale de cette terre par la construction d'un parking goudronné ».

On perçoit sur ces notions les différences de conception et d'approche.

A priori, la logique des ESA, qui vise à préserver des sols à vocation agricole sur l'ensemble du territoire corse dans le but de « doubler la production agricole et sylvicole à 30 ans », aborde la problématique d'un point de vue diamétralement différent de celui de l'instruction gouvernementale qui a une vocation de réglementation du droit des sols.

Pour autant, la démarche de « sanctuarisation » voulue par la Collectivité de Corse au travers des ESA rejoint l'objectif de « zéro artificialisation » poursuivie par le gouvernement.

On peut voir là une possible et souhaitable complémentarité des acteurs publics garants de l'aménagement du territoire. Ces deux approches peuvent en effet se compléter utilement.

*

C'est pourquoi, la commission a pris connaissance avec beaucoup d'attention de la réponse à l'observation n° 57 de la Chambre d'Agriculture de Haute Corse : « Elle souligne qu'il convient désormais d'envisager les solutions opérationnelles qui permettront de mobiliser de manière effective ces ESA pour le développement des activités agricoles, et sollicite d'y

travailler avec la Collectivité de Corse qui ne peut que partager cet objectif, a fortiori à la lumière de la crise sanitaire qu'a traversé le Pays et placé au cœur des préoccupations des responsables politiques et des citoyens, l'approvisionnement en circuits courts pour répondre aux besoins alimentaires ».

La commission, au travers de nombreuses interventions, remarques et observations ou avis reçus, a progressivement ressenti que le besoin de protection des terres agricoles avec, en creux, la notion d'inconstructibilité ne favorisait pas une adhésion à la démarche mais cristallisait des crispations ou des récriminations de part et d'autre : accusation de « spéculation » contre « atteinte au droit de propriété », de « refus de préservation » contre « frein au développement » etc.

La proposition ci-dessus permet de répondre de façon beaucoup plus positive aux interrogations du public et, plus généralement, à celles de nos concitoyens en étudiant des « solutions opérationnelles qui permettront de mobiliser de manière effective ces ESA pour le développement des activités agricoles » : de ce qu'en comprend la commission, privilégier le travail des Hommes, développer l'activité et les filières agricoles et, par exemple, *l'approvisionnement en circuits courts pour répondre aux besoins alimentaires* lui semble plus fédérateur en complétant l'idée initiale de « sanctuarisation ».

Le président de l'Exécutif de Corse poursuit : « elle invite à promouvoir le dispositif d'AFAP avec prudence pour ne pas retomber dans les écueils passés de la planification urbaine, et dont on a du mal à revenir, du surdimensionnement des zones constructibles, afin de récompenser tous ceux qui mettraient à disposition des terrains pour une mise en valeur agricole. En effet, il faut rappeler, afin de mettre un terme aux fantasmes de constructibilité de la grande majorité des propriétaires fonciers, que l'essentiel des terres ne peut être classé constructible mais que des mises en valeur agricole sont en revanche souvent possibles ».

Ainsi serait assurée une cohérence d'ensemble entre les dispositifs nationaux qui régissent, directement ou indirectement, l'urbanisation des espaces et le développement du territoire par une mise en valeur soutenue des terres agricoles.

Dans cette perspective, la carte des ESA peut apparaître comme un véritable outil d'aménagement régional.

*

Dans son rapport de 2015, la commission PADDUC indiquait : « l'aspect le plus récurrent dans les analyses de la commission portait sur les questions de « compatibilité » et de « conformité ». La commission s'est donc attachée à bien posséder la compréhension de ces notions afin de pouvoir non seulement répondre aux questions du public mais aussi, et surtout, pouvoir répondre de façon pertinente aux observations au cas par cas et, ici, de pouvoir produire ses conclusions et donner son avis.

Effectivement, le mot « compatible » renvoie étymologiquement au verbe latin « patior » (souffrir) et donc le mot « compatible » est construit sur la notion de « souffrir » « avec » ...

qui évoque bien la notion de « souffrance en commun, de deux souffrances à concilier », finalement de conflit à résoudre !

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

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

- *du PADDUC, document de portée supérieure dont certaines dispositions s'imposent en conformité au droit des sols en l'absence de document local d'urbanisme, la norme supérieure qui « descend » (vers le permis de construire par exemple) en l'absence de document inférieur s'applique en conformité*
- *ou bien à l'inverse, du document inférieur (PLU ou carte communale) qui doit être établi en compatibilité avec le PADDUC avec des normes qui ne doivent pas être de nature à contrevenir à la (aux) norme(s) établie(s) par le document supérieur, dans ces deux cas, il est relativement facile de l'expliquer au public ou de répondre aux observations recueillies durant l'enquête : on est en effet en présence d'un document « à construire » qui, inférieur, ne doit pas être en contradiction avec le PADDUC, document de portée supérieure.*

Chacun le ressent comme de bon sens.

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

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

Il est bien évident que ces notions restent inchangées en 2020 dans la lecture des éléments concernant l'établissement de la carte des ESA soumise à la présente enquête.

La commission de 2015 a cru comprendre que « *la carte des ESA était établie essentiellement :*

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

De ce fait, les cartes des ESA, comme l'indique lui-même le concepteur du projet, permettent simplement une localisation sans aucune valeur sur le droit du sol.

Le Président de l'Exécutif rappelle à juste titre dans son mémoire en réponse, l'obligation faite aux communes disposant d'un PLU opposable et valide, de se mettre en compatibilité avec le PADDUC dans les trois ans suivant son adoption ; or, ce délai étant largement dépassé, le constat est évident : il est indéniable que cette obligation du PADDUC n'a guère été mise en œuvre.

*

De plus, l'annulation de la carte des ESA a, de fait, bloqué la procédure puisque la commune n'est plus en mesure de se mettre en compatibilité avec une carte ... qui n'existe plus. Cet état de fait, par le vide juridique qui s'y attache, ne peut qu'engendrer une période d'incertitude dont il faut impérativement sortir.

On sait que, par ailleurs, les services de l'Etat ont déferé au Tribunal Administratif des permis de construire au motif qu'ils ne respectaient pas, à titre individuel, les lois nationales, par exemple la loi « littoral ». Ce faisant, alors que ces permis avaient été accordés sur la foi d'un PLU (ou d'une carte communale) valide et opposable, il n'en reste pas moins qu'ils peuvent être jugés par le tribunal comme non conformes à certaines lois et règlement supérieurs. Dans ce cas, l'autorisation valide au niveau du plan local se trouve invalidée par une norme supérieure qui s'applique au cas particulier.

Cette situation ne peut qu'engendrer crispations et incompréhension de la part des propriétaires.

*

Par ailleurs, sur la question de savoir si un PLU est compatible avec le PADDUC, dans le mémoire en réponse, il est dit : « *La Collectivité de Corse ne peut se prononcer sur la pertinence de ces propositions voire sur leur compatibilité avec le PADDUC comme cela est parfois sollicité. Le faire reviendrait en effet à émettre un avis sur des projets partiels de documents d'urbanisme hors de la procédure prévue pour ce faire et sans avoir tous les éléments pour le faire. En outre, il n'est pas de la compétence de la Collectivité de Corse de se prononcer sur la compatibilité de ces projets avec le PADDUC car cela relève du contrôle de légalité, et en dernier recours, de l'autorité du juge lorsque ces documents locaux sont approuvés ».*

Et plus loin : « *seuls les documents d'urbanisme de type PLU ou carte communale permettent de déterminer les règles applicables à une parcelle, et en leur absence, c'est le Règlement National d'Urbanisme complété des lois Littoral et/ou Montagne qui définissent ces règles* ».

*

Il est donc essentiel de sortir de la période d'incertitude caractérisée par l'absence d'une carte des ESA opposable et de retrouver une stabilité juridique pour éviter des recours ou des situations « d'effet d'aubaine » tels que dénoncés par le porteur de projet.

Le porteur de projet poursuit : « *les documents de norme supérieure, tels que les schémas d'aménagement régionaux ou le PADDUC, définissent les grandes orientations de développement et principes d'aménagement pour le territoire et assignent des objectifs, qui doivent ensuite être déclinés localement, en compatibilité, par les micro-régions, à l'échelle supra-communautaire via les SCoT, puis par les intercommunalités et les communes, à travers notamment les PLUi, PLU et cartes communales* .

Le rapport de compatibilité entre ces documents ménage des marges de manœuvre importantes pour concilier les partis d'aménagement locaux et territoriaux, ainsi que pour définir l'équilibre précis, à l'échelle du plus petit territoire, entre différentes « grandes » orientations qui devraient être déclinées ».

Il faut aussi rappeler ici que « si les collectivités inférieures doivent agir dans le cadre des normes arrêtées au niveau supérieur, les collectivités qui établissent ces dernières sont également tenues de respecter les compétences attribuées au niveau inférieur » (H. Jacquot, F. Priet, Droit de l'urbanisme : Précis Dalloz, 7^{ème} édition, 2015, p. 157).

On imagine que le conflit éventuel entre, d'une part la lecture au niveau inférieur, plus précise et, d'autre part, la localisation plus théorique à l'échelle de la région, serait à régler par une approche réciproque.

Il est compréhensible que le document inférieur doive mettre en place une cartographie qui ne contredit pas le document supérieur ; l'exemple de Sisco semble indiquer que le juge estime qu'il n'y a pas d'incompatibilité à ce que l'on considère que la commune définit, à son échelle, des zones agricoles en partie différentes de celles des ESA. Ce faisant, le juge s'intéresse, a priori, non pas à la localisation pertinente (ou non) des zones établies par le PLU mais à leur caractère proportionné, compatible en terme de surfaces globales ou de comparaison de surfaces en lien avec les surfaces « indicatives » établies par les ESA, commune par commune. Mme la Préfète de Corse a souligné ce point dans son avis.

A l'inverse, le juge a considéré que le zonage de Propriano n'était pas compatible avec le PADDUC comme indiqué en réponse par le porteur de projet : « *S'il ressort des pièces du dossier que l'objectif de préserver 394 hectares d'espaces stratégiques agricoles sur le territoire de la commune de Propriano a été fixé en tenant compte de terrains qui ne remplissaient plus les critères d'éligibilité dans la mesure où ils étaient déjà artificialisés, pour environ quinze hectares, il n'apparaît pas, sous cette réserve, qu'un tel objectif ne serait pas réaliste, ce que ne soutient d'ailleurs pas la commune de Propriano. Il ressort du rapport de présentation du plan local d'urbanisme qu'il a été choisi de ne pas classer en espace*

stratégique agricole au moins 50 hectares de terrains remplissant les critères d'éligibilité mentionnés ci-dessus pour les ouvrir à l'urbanisation tandis que, sur les 402 hectares de terrains classés en espace stratégique agricole délimités par le plan, il est constant que, au regard des données relatives à la nature et à la potentialité des sols, sur lesquelles l'association requérante s'est fondée et qui ont également constitué une base de travail pour l'élaboration du PADDUC, que près de 89 hectares de terres ne correspondent pas aux critères d'éligibilité mentionnés ci-dessus. La commune de Propriano n'apporte en défense aucun élément de nature à remettre en cause le bien-fondé des éléments sur lesquels l'association requérante s'est ainsi appuyée, puisqu'elle n'apporte notamment aucune précision sur l'origine des données mentionnées dans le rapport de présentation. Compte tenu de ce que le plan local d'urbanisme de Propriano s'écarte ainsi de façon importante de l'objectif fixé par le PADDUC, et de ce que la consommation d'espaces agricoles à laquelle ce plan aboutit n'apparaît pas justifiée par la satisfaction des autres objectifs fixés par le PADDUC, l'association U Levante est fondée à soutenir que le document ainsi adopté n'est, pour ce motif, pas compatible avec le PADDUC. ».

La Collectivité de Corse ajoute :

« Aussi, la compatibilité ne peut se résumer en une simple équation ; elle se satisfait d'une non contrariété de la réalisation des objectifs du document supérieur. Ainsi, un document manifestement incompatible avec le PADDUC serait, par exemple, un document qui compromettrait la réalisation du chemin de fer en plaine orientale ou encore, l'atteinte de l'objectif régional de préservation des ESA sur l'île en s'écartant de manière trop importante de l'objectif indiqué pour la commune et sans le justifier par la réponse à d'autres objectifs du PADDUC, comme cela est illustré dans le jugement relatif au PLU de Prupia exposé plus en détail au paragraphe 3.2.3.4).

Par conséquent, les objectifs quantitatifs fixés par le PADDUC ne peuvent avoir qu'une valeur indicative ».

Et elle évoque la difficulté de l'approche et sa finesse :

« De manière schématique, on peut dire que les communes ou intercommunalités disposent d'un panel d'orientations du PADDUC à décliner dans leur document d'urbanisme, chaque collectivité pouvant placer le curseur entre ces orientations de manière différente aux fins de s'adapter à la situation de son territoire au moment de l'élaboration du document, à ses perspectives de développement, ou à sa vision de l'aménagement, dès lors que celle-ci n'est pas en contradiction manifeste avec le PADDUC.

À titre d'exemple, il est possible que pour satisfaire l'un des objectifs du PADDUC, par exemple la réalisation du chemin de fer en plaine orientale et la structuration de bourgs autour de cette grande infrastructure stratégique, il soit nécessaire de consommer des espaces stratégiques agricoles. Pour autant, cela ne signifierait pas que le PLU concerné porterait atteinte à la préservation des ESA mais qu'il en assurerait une juste préservation au regard des autres obligations qui sont les siennes ».

Position à comparer à celle du maire de Penta-di-Casinca lorsqu'il s'interroge en ces termes :

Au-delà des erreurs commises dans l'analyse de l'utilisation du sol qui seront, nous n'en doutons pas, corrigées, la commune émet des réserves sur les terrains que vous classez en ESA et qui pourraient appuyer le développement futur de l'agglomération. A titre d'exemple, le PADDUC propose de programmer un pôle multimodal en lien avec les communes de l'intérieur et une future gare (projet de ligne ferroviaire de la côte orientale). Sans l'appui de vos services pour dégager les emprises nécessaires à une telle intention, elle restera une simple idée. Pourtant, un Secteur d'Enjeux Régional vient conforter la vocation de Folelli en ce sens.

Ce qui renvoie à la question plus largement débattue des SER vue supra.

La commission s'interroge sur le chemin à tracer de « mise en compatibilité » entre les documents inférieurs et le PADDUC, avec la mise en œuvre de la solidarité entre communes, le PADDUC endossant ce rôle en attendant d'hypothétiques SCoT.

*

« La Collectivité de Corse par délibération n°18/262 en date du 26 juillet 2018 a approuvé la proposition du Conseil Exécutif de modifier le PADDUC en vue du rétablissement de la carte des Espaces Stratégique Agricoles et à autoriser le Président du Conseil Exécutif de Corse à mettre en œuvre cette procédure de modification avec l'assistance de l'Agence d'Aménagement durable, d'Urbanisme et d'Energie de la Corse.

Dans le cadre de son rapport le Président du Conseil Exécutif de Corse a précisé que la procédure de modification du PADDUC à mettre en œuvre avait pour objectif « d'y intégrer une cartographie des espaces stratégiques agricoles de nouveau opposable » et a indiqué que le rapport était établi en application de l'article L 4424-14-III du CGCT ».

Or, unanimement, la commission a acté le fait que le PADDUC ne pouvait rester, comme l'exprime le Président de l'Exécutif de Corse, sans « une cartographie des espaces stratégiques agricoles de nouveau opposable. »

De plus, quand on reprend comme évoqué supra, la position du juge qui précise dans son arrêt CAA de Marseille n° 18MA02082 lu en audience publique le 24 mai 2019 : Par un jugement du 1er mars 2018, n° 1600464, le tribunal administratif de Bastia a annulé *«La délibération n° 15/235 AC du 2 octobre 2015 ... en tant qu'elle arrête la carte des espaces stratégiques agricoles »*. *Aucun autre document du PADDUC que les cartes des espaces stratégiques agricoles ne permet de délimiter les espaces stratégiques agricoles. En effet, les critères figurant tant dans le règlement que dans les livrets, s'ils désignent les critères d'éligibilité aux ESA ne permettent pas de déterminer ou d'identifier lesdits espaces avec certitude. »*

Ainsi la complétude du PADDUC, au travers du « rétablissement de la carte des Espaces Stratégiques Agricoles », apparaît d'intérêt général.

Et donc,

Pour une convergence indispensable avec les services de l'Etat dans leur mission d'application des lois et règlements dont essentiellement, les lois ELAN, « littoral » et « montagne »,

Afin de mettre fin au vide juridique créé par l'annulation par le Tribunal Administratif de la carte des ESA et permettre ainsi la reprise de la démarche de mise en compatibilité des PLU et Cartes Communales avec le PADDUC,

Compte tenu du projet du PADDUC de doubler la production agricole et sylvicole à 30 ans, au vu de la rareté du foncier agricole et notamment cultivable,

Le rétablissement de la carte opposable des espaces stratégiques agricoles est indispensable dans la mesure où ce document est un élément majeur de la complétude du PADDUC, document essentiel de planification régionale.

En conclusion,

Prenant acte des réponses de la Collectivité de Corse,

en recommandant de :

1. Faire droit :
 - a) aux ajouts en espace stratégique agricole des cas signalés, concernant des terrains cultivés ou en état d'exploitation agricole,
 - b) aux retraits des erreurs manifestes d'appréciation ou d'artificialisation avérée des espaces stratégiques agricoles,
2. Adopter les mesures jugées pertinentes par le porteur de projet lors de l'enquête publique, dès lors qu'elles resteraient dans le cadre de la procédure de « modification »,
3. Intégrer dans le projet de révision du PADDUC les cas non pris en compte en 2,
4. D'une manière plus générale, ouvrir le débat pour faire évoluer le concept vers *les solutions opérationnelles qui permettront de mobiliser de manière effective ces ESA pour le développement des activités agricoles*,
5. Enfin, instaurer le dialogue avec les acteurs du territoire afin de :
 - trouver le chemin d'une mise en compatibilité consensuelle des PLU et cartes communales existants,
 - accompagner les communes (actuellement au RNU) dans l'élaboration de leur document d'urbanisme.

La commission donne un

avis favorable *

à la modification n°1 du PADDUC soumise à enquête publique
du 10 février au 13 mars 2020 sur tout le territoire de la Corse.

sous les deux réserves suivantes :

* Sachant que si les réserves ne sont pas levées, l'avis favorable devient, de facto, défavorable.

Réserve n°1 :

Mettre en œuvre, dans le cadre de la méthode géomatique, un recul de 30 m au lieu des 50 m appliqués actuellement, ce qui laisserait un « espace de 20 m » correspondant à une artificialisation normale et fréquente en pourtour de bâti.

Réserve n°2 :

Clarifier l'application du critère de la pente de 15 % afin d'indiquer si elle est relative ou absolue.

Fait à Bastia, le

La commission d'enquête publique,

Bernard LORENZI, Marie Livia LEONI, Gérard PERFETTINI, Gilles ROPERS, Frédéric MORETTI,