

AVIS CESEC N°2019-29¹

Relatif à la

Procédure de modification du PADDUC visant au rétablissement accéléré de la carte des ESA et à la sécurisation juridique de la période transitoire

Vu le Code général des Collectivités territoriales, notamment ses articles L. 4422-34 à L. 4422-37, R.4422-4 à R. 4425-6 ;

Vu la lettre de saisine du 07 mai par laquelle Monsieur le Président du Conseil Exécutif de Corse demande l'avis du Conseil Economique Social, Environnemental et Culturel de Corse sur *la procédure de modification du PADDUC visant au rétablissement accéléré de la carte des ESA et à la sécurisation juridique de la période transitoire* ;

Après avoir entendu, Monsieur Gilles SIMEONI, Président du Conseil Exécutif, Madame Marie-Christine BERNARD-GELABERT, Directrice de cabinet Adjointe ; Monsieur Alexis MILANO Directeur de l'Agence de l'Urbanisme et de l'Energie (A.U.E.) de Corse, et Monsieur Stefano CARLI agent de l'AUE ;

Sur rapport de Monsieur Christian NOVELLA, pour la commission « politiques environnementales, aménagement, développement des territoires et urbanisme » ;

**Le Conseil Economique, Social, Environnemental et Culturel de Corse,
Réuni en séance plénière le 21 mai à Bastia,**

Cartographie n°9, les espaces stratégiques agricoles : le contexte juridique

Par délibération du 2 octobre 2015, l'assemblée de Corse approuve à l'unanimité le PADDUC Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse, qui n'est pas un simple document d'urbanisme, mais bien un projet de société à part entière pour la Corse. Il est composé de 6 livrets, 9 annexes thématiques, et 11 cartes.

Par jugement du 1er mars 2018, le Tribunal Administratif (T.A.) de Bastia a annulé partiellement la délibération 15/235 AC du 2 octobre 2015 approuvant le PADDUC, en tant qu'elle arrête la carte des Espaces Stratégiques Agricoles (E.S.A.) (carte n°9), pour des raisons de forme uniquement.

¹ A l'unanimité

Le motif retenu est qu'entre la clôture de l'enquête publique et la délibération de l'Assemblée de Corse, il y avait une différence qui portait sur 10% de la carte, du fait d'une erreur matérielle. Appel a été fait de cette décision par les requérants.

Par délibération du 26 juillet 2018, l'assemblée de Corse approuve la proposition du conseil exécutif de modifier le PADDUC en vue du rétablissement de l'opposabilité de la carte des espaces stratégiques agricoles ; L'absence de cartographie ne dispense nullement les autorités compétentes pour l'instruction et le contrôle des actes d'urbanisme d'appliquer les dispositions du PADDUC relatives aux E.S.A., puisque ces dernières ont été confirmées par le juge. Ce rapport afférent à cette délibération a été soumis au **CESECC** qui a formulé un avis favorable référencé 2018-36.

Dans son avis, le CESECC a acté les points suivants:

- ✓ Le renforcement légitimé du PADDUC ;
- ✓ Les critères de définition des E.S.A. juridiquement opposables ;
- ✓ La confirmation par Madame la Préfète de Corse, en réponse au courrier de Monsieur le Président du Conseil Exécutif de Corse en date du 27 juin 2018, du maintien de la non constructibilité des E.S.A. durant la période de modification ;
- ✓ La volonté de maintenir à minima les 105 000 hectares initiaux prévus ;
- ✓ Que les zones artificialisées feront l'objet d'un inventaire pour être identifiées, seront retirées de la cartographie et devront faire l'objet de compensation pour la sécuriser.

Cet avis mettait en avant deux points essentiels :

- ✓ La nécessité d'une réelle concertation ;
- ✓ Un contrôle renforcé, notamment sur l'instruction des permis de construire et l'élaboration des documents d'urbanisme par les communes et leurs groupements.

Lors de l'audience du 29 avril 2019 devant la Cour Administrative d'Appel (C.A.A.) de Marseille, le rapporteur public a conclu à l'invalidation de la décision du T.A. de Bastia, qui a considéré que la carte des E.S.A. était divisible des orientations relatives à ces espaces. Le rapporteur public a, lui, considéré au contraire que, les deux étant liées, l'annulation doit être étendue également aux orientations réglementaires. La décision de la C.A.A. doit intervenir courant mai 2019. Si elle se conforme aux conclusions du rapporteur public, cela constituerait une aggravation de la situation.

Il est à noter que le rapporteur public a par ailleurs confirmé l'essentiel du PADDUC, n'a pas remis en cause les E.S.A. sur le fond ni la capacité de décision de la Collectivité en la matière, et a donc écarté la majorité des arguments des requérants.

Pour rappel, les espaces stratégiques ont été identifiés selon l'un ou l'autre des critères réglementaires suivants:

- ✓ Leur caractère cultivable (pente inférieure ou égale à 15%) et leur potentiel agronomique ;
- ✓ 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.

Il est important de noter que, si la situation actuelle connaît une aggravation, d'autres lois et règlements continuent de s'appliquer (Loi ALUR, Grenelle de l'environnement, Loi Littoral, Loi Montagne, Loi ELAN etc.), et qu'il serait faux de considérer que les moyens juridiques d'agir n'existent plus.

Rétablissement de la carte des espaces stratégiques agricoles et, en tant que de besoin, des orientations réglementaires liées :

L'annulation de la cartographie des E.S.A. a eu comme conséquences majeures une importante pression foncière, voire même spéculative. Cette pression pourrait se renforcer en cas d'annulation des orientations réglementaires associées. Cette inflation potentielle constitue un risque important pendant la période de rétablissement des E.S.A.

Deux objectifs sont donc fixés par la CdC pour répondre à cette situation:

- ✓ Raccourcir la période de rétablissement ;
- ✓ Renforcer le contrôle sur les dépôts de demandes de permis concernant des zones précédemment identifiées comme E.S.A.

Pour ce faire un nouveau planning prévisionnel devra être mis en place pour 2019 :

- ✓ Juin : Réunion de la Chambre des Territoires élargie aux EPCI et PETR; Réunion d'un Comité de pilotage des E.S.A. ; présentation d'un premier rapport du conseil exécutif ;
- ✓ Juillet : saisine personnes associées ;
- ✓ Septembre/octobre : Enquête publique; remise du rapport de l'enquête publique ;
- ✓ Novembre : deuxième rapport du conseil exécutif en vue d'une délibération de l'Assemblée de Corse les 28 et 29 novembre.

Et des actions urgentes s'imposeront donc en déclinaison de ces objectifs :

- ✓ La séparation des procédures de révision du PADDUC telles que définies dans le rapport approuvé le 26 juillet 2018 : cartographie des E.S.A. et Planification Régionale de l'Intermodalité (P.R.I.) ;
- ✓ Le raccourcissement le calendrier de rétablissement des E.S.A. ;
- ✓ Le renforcement du contrôle de légalité pour la délivrance des autorisations d'urbanisme ;
- ✓ La signature d'un protocole commun entre l'État et la Collectivité de Corse ;
- ✓ La mise en place d'un comité de suivi.

Concernant les dispositifs permettant d'identifier les demandes d'autorisation déposées dans des zones précédemment soumises aux E.S.A. :

Le CESECC rappelle que, depuis le 28 janvier 2019, la liste des permis de construire délivrés à des personnes morales sont consultables sur une base de données nationale : la base SITADEL.

Un autre fichier existe pour les permis de construire octroyés aux particuliers.

Il est protégé par la CNIL mais probablement communicable entre organismes publics.

Il est donc possible de recenser les parcelles construites depuis cette base et celle du fichier national des autorisations d'urbanisme.

En matière de contrôle des permis de construire délivrés en zone littorale, y compris en E.S.A., et de suivi de la consommation des espaces agricoles et forestiers, la Commission Territoriale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (C.T.P.E.N.A.F.) a un rôle déterminant.

A l'automne 2018, la Collectivité de Corse a permis aux maires de renseigner les permis de construire et permis d'aménager délivrés dans leurs communes par la mise en ligne d'une application web dédiée. Ainsi, en superposant la carte des E.S.A. et ces données, il pourrait être possible de déterminer avec précision les E.S.A. artificialisés.

De cette manière devraient pouvoir ainsi être repérés tous les permis de construire déposés qui ne respectent pas le PADDUC.

L'utilisation de tous ces outils par l'Etat et la Collectivité de Corse, séparément ou dans le cadre d'une collaboration effective entre les deux au sein du comité de suivi mentionné dans le projet de protocole, devrait permettre un contrôle efficace, un suivi des permis de construire, et le renforcement de la sécurisation juridique des E.S.A. durant la période de rétablissement des E.S.A.

Le CESECC se félicite que la Collectivité de Corse acte l'urgence à agir afin de limiter par un contrôle effectif la délivrance des permis de construire en E.S.A. et d'accélérer le rétablissement de la carte des E.S.A. Il approuve la volonté de la Collectivité de Corse de traiter ultérieurement la modification de la planification de l'intermodalité.

Le CESECC acte que le rétablissement de la cartographie pourra s'accompagner du rétablissement des prescriptions qui lui sont liées.

Le CESECC souhaite que les critères scientifiques élaborés par une étude fine in situ de 4 ans, associant les différents partenaires (CTC, Chambres d'agriculture, INAO, agents pastoraux) sous l'égide d'un expert, qui ont conduit à la création de la carte des E.S.A. soient à nouveau appliqués pour la réalisation de la nouvelle cartographie. Toutefois, une actualisation de cette carte est nécessaire pour supprimer les E.S.A. artificialisés qui doivent être compensés.

Le CESECC approuve le planning prévisionnel de la modification de la carte des E.S.A. et soutient la demande de Monsieur le Président du Conseil Exécutif de Corse que le délai de l'enquête publique puisse être ramené au minimum afin de limiter les risques encourus pendant la période de rétablissement des E.S.A.

Le CESECC soutient la volonté de la Collectivité de Corse en son droit à agir, et à déférer en justice une demande d'autorisation déposée qui n'aurait pas été déférée par le contrôle de légalité. **Il ne s'agit pas, en la matière, de contester les prérogatives de l'Etat, notamment en matière de contrôle de la légalité des actes, mais bien de mettre en place une solution innovante et transitoire à la hauteur de la problématique à laquelle nous devons faire face aujourd'hui.**

Le CESECC souhaite que le C.T.P.E.N.A.F. assure de manière effective le suivi de la consommation des espaces agricoles et forestiers.

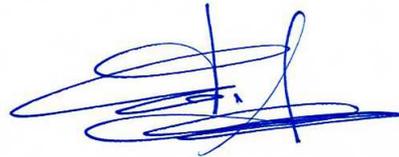
Le CESECC souhaite fortement que le comité de suivi proposé par le projet de protocole constitue l'espace privilégié d'une véritable mise en commun des informations pour, d'une part sécuriser juridiquement la période transitoire inhérente à la modification de la cartographie des E.S.A. et d'autre part réaliser une nouvelle cartographie difficilement opposable.

Le CESECC souhaite que dans ce comité de suivi soient, dès sa première réunion, identifiés les moyens humains dédiés au contrôle, dans leur nombre et dans leur fonction, de chacune des parties, et que soit examiné le besoin d'un éventuel renforcement de ces moyens, à titre transitoire, pendant la période de rétablissement.

Le CESECC souhaite que le comité de pilotage d'ESA, où doivent siéger le Président et 2 membres du CESEC (DELIBERATION 2018-262 AC), soit aussi ouvert à des représentants d'associations œuvrant dans le domaine de la défense de l'environnement.

Compte tenu de ce qui précède, et au regard du risque que représenterait la non-prise en compte de l'urgence à assurer la protection des espaces stratégiques agricoles, tels que définis dans le PADDUC, le CESECC réaffirme son soutien à l'ensemble des mesures préconisées dans le rapport de Monsieur le Président du Conseil Exécutif de Corse, et émet un avis favorable à ce rapport.

Le Président du CESEC,



Paul SCAGLIA