

N° 15

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 octobre 2011

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (1) sur le projet de loi relatif au **plan d'aménagement et de développement durable de Corse**,*

Par M. Alain HOUPERT,

Sénateur

(1) *Cette commission est composée de* : M. Daniel Raoul, *président* ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Gérard Cornu, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Raymond Vall, *vice-présidents* ; MM. Claude Bérit-Débat, Ronan Dantec, Mme Valérie Létard, MM. Rémy Pointereau, Bruno Retailleau, Bruno Sido, Michel Teston, *secrétaires* ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Alain Bertrand, Joël Billard, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Pierre Camani, Vincent Capo-Canellas, Yves Chastan, Alain Chatillon, Jacques Cornano, Roland Courteau, Philippe Darniche, Marc Daunis, Marcel Deneux, Mme Évelyne Didier, MM. Claude Dilain, Michel Doublet, Philippe Esnol, Alain Fauconnier, Jean-Luc Fichet, Jean-Jacques Filleul, Alain Fouché, Francis Grignon, Didier Guillaume, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Alain Houpert, Benoît Huré, Philippe Kaltenbach, Joël Labbé, Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Daniel Laurent, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Alain Le Vern, Mme Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Hervé Maurey, Jean-François Mayet, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Robert Navarro, Louis Nègre, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Charles Revet, Roland Ries, Mmes Laurence Rossignol, Mireille Schurch, Esther Sittler, MM. Henri Tandonnet, Robert Tropeano, Yannick Vaugrenard, François Vendasi, Paul Vergès, René Vestri.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 688 (2010-2011) et 16 (2011-2012)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA CORSE : UN RATTRAPAGE RÉEL MAIS FRAGILE	7
A. UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE MARQUÉE	7
1. Une démographie plus dynamique que celle du continent	7
2. D'importants apports extérieurs à l'île	8
3. Une répartition spatiale déséquilibrée	9
B. UNE ÉCONOMIE TIRÉE PAR LE TOURISME ET LA CONSTRUCTION.....	9
1. Un secteur touristique dominant	9
2. La construction : l'autre moteur de la croissance	10
3. Des performances globales supérieures à la moyenne nationale	11
C. DES POINTS FAIBLES PERSISTANTS	12
1. Les contraintes de l'insularité et du relief.....	12
2. Une économie de consommation plus que de production.....	13
3. La marginalisation de l'agriculture	14
D. LA FORMATION D'UNE « BULLE » IMMOBILIÈRE.....	15
1. Un marché immobilier en hausse	15
2. Une forte pression sur le marché foncier	16
3. Des tensions sur le logement	16
4. Les risques d'une correction brutale	17
II. LES DIFFICULTÉS DE L'AMÉNAGEMENT EN CORSE	17
A. UNE GÉOGRAPHIE TRÈS SPÉCIFIQUE.....	18
1. Une « montagne dans la mer »	18
2. Une urbanisation peu dense	18
3. Des espaces protégés étendus	19
B. UNE APPLICATION COMBINÉE DES LOIS LITTORAL ET MONTAGNE	20
1. Rappel des principes de constructibilité de la loi Littoral	20
2. Rappel des principes de constructibilité de la loi Montagne	20
3. L'application au cas de la Corse.....	21
C. UNE PLANIFICATION URBANISTIQUE LACUNAIRE	22
1. Des documents d'urbanisme relativement rares	22
2. Une grande fragilité juridique	23
III. LE PROJET DE LOI	24
A. UNE RÉPONSE À L'ÉCHEC DU PRÉCÉDENT PADDUC	24
1. Les spécificités de la Collectivité territoriale de Corse	24
2. Une compétence prévue par le statut de 2002	25
3. Les raisons de l'échec du projet de PADDUC en 2009	26
4. La consultation de la Collectivité territoriale de Corse sur l'avant-projet de loi	27

B. L'INTÉGRATION DES APPORTS DE LA LOI « GRENELLE II »	28
1. La gestion du risque d'inondation	28
2. La mise en œuvre de la « trame verte et bleue »	28
C. LA CONSOLIDATION DE LA VALEUR JURIDIQUE DU PADDUC	29
1. L'insertion du PADDUC dans la hiérarchie des documents d'urbanisme	29
2. La définition d'une cartographie adaptée	29
3. L'opposabilité du PADDUC aux autorisations d'urbanisme	30
D. L'AMÉLIORATION DE LA PROCÉDURE D'ADOPTION DU PADDUC	30
1. Le débat préalable d'orientation	30
2. Les consultations et avis obligatoires	31
3. La nouvelle procédure de modification	31
4. Les outils d'évaluation préalable à une révision	31
IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION	32
A. UN RISQUE D'INCONSTITUTIONNALITÉ MAÎTRISÉ	32
B. UN PROJET DE LOI QUI FAIT CONFIANCE À LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE	33
C. UNE ADOPTION RAPIDE SOUHAITABLE	33
D. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROJET DE LOI	34
EXAMEN DES ARTICLES	35
• <i>Article 1^{er}</i> (Article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales) Contenu du plan d'aménagement et de développement durable de Corse	35
• <i>Article 2</i> (Articles L. 4424-10 et L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales) Dispositions de coordination	41
• <i>Article 3</i> (Article L. 4424-10 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Articulation avec les autres schémas de planification	44
• <i>Article 4</i> (Article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales) Articulation avec les lois Littoral et Montagne et opposabilité aux tiers de certains espaces à caractère stratégique	48
• <i>Article 5</i> (Articles L. 4424-13 et L. 4424-14 du code général des collectivités territoriales) Procédures d'élaboration, de modification et de révision	52
• <i>Article 6</i> (Article L. 371-4 du code de l'environnement) Articulation avec les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques	57
EXAMEN DES AMENDEMENTS ET ADOPTION DU TEXTE DE LA COMMISSION (mercredi 12 octobre 2011)	61
ANNEXE LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	75
TABLEAU COMPARATIF	79

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi, en première lecture, du projet de loi relatif au plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) déposé par le Gouvernement le 29 juin 2011 et envoyé pour examen à votre commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Ce projet de loi a pour objet de répondre à une situation de blocage politique et de vide juridique.

Depuis le vote de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, la Collectivité territoriale de Corse a compétence pour élaborer un PADDUC, document-cadre d'aménagement et de planification spatiale du territoire qui n'a pas d'équivalent dans les autres régions de France.

Toutefois, le Conseil exécutif de la Collectivité territoriale de Corse n'a pas réussi à trouver de majorité au sein de l'Assemblée de Corse pour approuver le projet de PADDUC qu'il avait élaboré au cours des cinq années suivant le vote de la loi, et a dû le retirer de l'examen en séance le 15 juin 2009.

Le projet de loi propose donc des modifications de la procédure d'élaboration du PADDUC qui devraient rendre plus facile la recherche d'un consensus. Il tend également à intégrer dans ce document-cadre les apports du Grenelle de l'environnement et à en préciser la portée juridique ainsi que son articulation avec les documents locaux d'urbanisme.

Pour éclairer les enjeux de ce texte, votre rapporteur a voulu entendre l'ensemble des sénateurs et députés représentant la Corse au Parlement. Il a également effectué un déplacement de trois jours dans l'île, au cours duquel il a rencontré des membres de l'Assemblée de Corse, des élus locaux, des représentants des services de l'État, des représentants des associations protectrices de l'environnement, le président du Conseil économique, social et culturel de Corse, ainsi que les présidents des chambres d'agriculture et des chambres de commerce et d'industrie.

Le sentiment qu'il retire de ces auditions et entretiens est que ce projet de loi est très attendu en Corse.

Il est urgent que la Corse se dote enfin d'un PADDUC qui lui permette de décider elle-même les objectifs et les orientations de son développement économique, social, culturel et touristique, dans le respect de la préservation de l'environnement remarquable de l'île et dans le souci de l'équilibre de son territoire. Le PADDUC constituera ainsi un document-cadre

pour les documents locaux d'urbanisme, qui devront être compatibles avec ses orientations et son zonage.

Votre rapporteur est convaincu que les Corses sont les mieux placés pour déterminer la meilleure manière de concilier les aménagements rendus nécessaires par une croissance démographique marquée et une économie dynamique avec la préservation d'un environnement exceptionnel à tous égards, qui fait de « l'île de beauté » une composante unique du patrimoine naturel et culturel de la France.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE LA CORSE : UN RATTRAPAGE RÉEL MAIS FRAGILE

Le droit existant prévoit que le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) fixe les objectifs du développement économique, social, culturel et touristique de l'île (article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales). Il a donc paru opportun à votre rapporteur de commencer l'examen du projet de loi en situant celui-ci dans le contexte économique corse.

Loin des clichés, la Corse affiche ces dernières années des performances économiques que peuvent lui envier la plupart des régions de France continentale. Portée par une démographie dynamique et animée par les deux moteurs du tourisme et de la construction, l'économie insulaire a amorcé son rattrapage. Toutefois, elle présente des points faibles persistants et a développé une « bulle » immobilière, à l'origine de tensions sur le marché du logement et lourde de risques pour l'avenir.

A. UNE CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE MARQUÉE

1. Une démographie plus dynamique que celle du continent

La Corse, après s'être dépeuplée pendant toute la première moitié du XX^{ème} siècle, accroît sa population depuis les années 1960, pour retrouver son plus haut niveau historique de 1901.

Évolution de la population de la Corse

	1901	1982	1990	1999	2008
CORSE	295 500	240 000	250 400	260 200	294 000
* Corse-du-Sud	125 100	108 600	118 800	118 600	135 000
* Haute-Corse	170 400	131 400	131 600	141 600	159 000
% de la population France entière	0,73%	0,44%	0,44%	0,44%	0,46%

Source : INSEE

De 1975 à 1999, la croissance démographique de l'île s'est effectuée à un rythme équivalent à celui de l'ensemble de la France métropolitaine. Puis, ces dernières années, la croissance démographique s'est accélérée en Corse selon un rythme annuel moyen proche de 1,8 %, nettement supérieur à celui de la France métropolitaine (0,7 %).

Non seulement la Corse ne se dépeuple plus, mais elle gagne des habitants à un rythme équivalent à celui des principales régions littorales de la

Méditerranée et de l'Atlantique. La prolongation théorique de la tendance actuelle aboutirait à une population de l'île de 400 000 habitants en 2030.

2. D'importants apports extérieurs à l'île

Le dynamisme démographique de la population corse est dû presque entièrement au solde migratoire, le solde naturel étant proche de zéro. La Corse attire de nouveaux habitants, bien plus qu'elle n'accroît sa population par un excès des naissances sur les décès.

Le solde migratoire positif de la Corse résulte de la combinaison de deux tendances de sens inverse, selon les âges :

– une composante migratoire négative pour la population jeune (18-25 ans), les jeunes adultes ayant, comme dans d'autres régions françaises, tendance à compléter leur formation et/ou trouver un premier emploi dans quelques régions peu nombreuses, comme l'Île-de-France et Rhône-Alpes ;

– une composante migratoire positive pour la population d'âge adulte, venant soit du continent, soit de l'étranger. Selon l'INSEE, entre 1990 et 1999, plus de 7 000 personnes sont venues d'un pays étranger pour s'installer en Corse.

Au total, c'est un flux de l'ordre de 3 000 personnes qui vient grossir chaque année la population de l'île. Parmi lesquelles des actifs venant en Corse occuper un emploi, mais aussi de nombreuses personnes venant s'y installer à l'âge de la retraite.

Ceci explique que cet apport extérieur ne suffit pas à contrebalancer le vieillissement naturel de la population. La pyramide des âges de l'île se trouve décalée par rapport à la moyenne nationale, avec une base étroite et des effectifs des moins de 20 ans inférieurs à ceux des plus de 60 ans.

Répartition par âges de la population corse

	CORSE 2008		FRANCE ENTIERE 2008
	Effectif	%	%
< 20 ans	62 000	21,2%	25,0%
20-59 ans	156 000	53,0%	53,7%
> 60 ans	76 000	25,8%	21,3%
Total	294 000	100%	100%

Source : INSEE

3. Une répartition spatiale déséquilibrée

En Corse, plus encore que dans d'autres régions françaises, le changement de localisation de la population depuis le début du siècle a été de grande ampleur. Pour résumer, en un peu plus d'un siècle, les Corses sont descendus de la montagne vers la mer, à mesure que l'économie agro-pastorale qui les faisait vivre en majorité s'est transformée en économie urbaine, de services et touristique.

Avec une population de 294 000 habitants pour une surface de 8 680 km², la densité moyenne de l'île est d'environ 34 habitants/km². Mais 80 % de la population se concentre sur 20 % du territoire, essentiellement dans les deux grandes agglomérations d'Ajaccio (71 000 habitants) et de Bastia (77 000 habitants). Ainsi, dans les trois microrégions les plus densément peuplées de l'île (Bastia, Ajaccio et Casinca), la densité moyenne est de 94 habitants/km², tandis que dans les trois microrégions les moins densément peuplées (Ponte-Leccia, Alta-Rocca et Sevi-in-Fora), elle n'est que de 6 habitants/km².

Certes, ce déséquilibre territorial très accentué ne s'accroît plus aujourd'hui. En effet, depuis le début des années 1990, le mouvement ancien de concentration de la population s'est renversé, comme sur le continent, avec le retour d'un développement démographique au bénéfice des zones rurales.

Toutefois, malgré ce renversement de tendance, l'intérieur de la Corse demeure sous-peuplé et insuffisamment doté en ce qui concerne les services fondamentaux nécessaires à la vie collective. Les activités autres qu'agricoles y sont très peu présentes, et la population y est très vieillie, avec près de la moitié des résidents permanents âgés de plus de 60 ans.

C'est pourquoi le projet de PADDUC de mars 2009 identifiait comme l'un de ses grands enjeux la revitalisation de l'intérieur de l'île, en termes de démographie et de développement économique.

B. UNE ÉCONOMIE TIRÉE PAR LE TOURISME ET LA CONSTRUCTION

1. Un secteur touristique dominant

Le tourisme est l'un des principaux secteurs économiques créateurs de richesses en Corse. Les activités touristiques irriguent le tissu économique, avec un impact diffus sur les transports, la construction, les investissements immobiliers, le commerce, l'agriculture. Elles sont génératrices de nombreux emplois, directs et indirects.

Les atouts de l'île en matière de tourisme sont solides :

- un positionnement favorable en Méditerranée, premier bassin touristique mondial, qui situe la Corse comme l'île la plus proche des grands marchés émetteurs européens ;

- l'attractivité d'une nature remarquable, préservée et diversifiée, la proximité immédiate de la mer et de la montagne correspondant aux tendances de l'évolution de la demande ;

- l'abondance de l'eau, qui est un atout important pour le développement touristique et qui singularise la Corse par rapport aux autres îles méditerranéennes ;

- une destination reconnue comme typée et de caractère, à dimension humaine, loin des standards d'un tourisme de masse banalisé.

Ces atouts se traduisent dans les chiffres de fréquentation touristique de l'île. La Corse a enregistré en 2009 un total de 3,2 millions de séjours, en progression de 6 % par rapport à 2008, et de 33,1 millions de nuitées, en progression de 7 %. Les trois quarts des touristes sont Français. La pointe actuelle de fréquentation touristique se situe à un peu plus de 300 000 visiteurs.

Toutefois, le projet de PADDUC de mars 2009 relevait un certain nombre de faiblesses subsistant en matière d'activité touristique : une insuffisance de l'hébergement hôtelier, à la fois en quantité et en qualité ; une accessibilité aérienne contrainte par le niveau des prix des billets d'avion, en l'absence d'une desserte suffisante par les compagnies à bas coût ; une professionnalisation des acteurs du tourisme encore perfectible ; une offre confidentielle en matière d'équipements de loisirs structurants, susceptibles de générer une fréquentation touristique tout au long de l'année (centres de congrès, parcours de golf, centres de remises en forme et de thalassothérapie).

2. La construction : l'autre moteur de la croissance

Le secteur de la construction est, au côté du tourisme, l'autre moteur de la croissance de l'économie corse. Cette activité de base doit répondre aux besoins d'une population en augmentation rapide, amplifiés par les mutations sociologiques (fragmentation des foyers et concentration dans les grands pôles urbains), et à une forte demande d'hébergements touristiques, notamment de résidences secondaires.

Ainsi, la construction est l'un des secteurs économiques les plus créateurs d'emplois.

Emplois salariés par secteur d'activité en Corse

	Effectifs en 1996	Effectifs en 2001	Effectifs en 2006
Agriculture	1 900	1 600	1 900
Industrie	4 900	5 500	5 800
Construction	5 500	6 800	8 800
Commerce	9 900	12 800	14 000
Services	47 100	55 900	59 600
Total emploi salarié	69 300	82 600	90 100

Source: INSEE

Après un repli des mises en chantiers au cours des années 2008-2009, une reprise s'est fait sentir progressivement au cours de l'année 2010. Sur l'année, les chantiers de logements commencés se sont accrus de près de 22 %, pour atteindre 3 672 mises en chantier. Il s'agit de l'une des plus fortes hausses depuis 2000. Ce sont les programmes collectifs (immeubles) et individuels groupés (résidences) qui ont le plus progressé, confirmant une tendance observée avant 2008.

La croissance est encore plus vive pour les locaux professionnels, les surfaces mises en chantiers progressant de 62 % en 2010. Pendant les années difficiles, la commande publique a soutenu l'activité, jouant un rôle d'amortisseur de conjoncture, mais la reprise de 2010 est d'abord celle de la commande privée de bureaux et locaux industriels. Les surfaces destinées au secteur privé ont représenté 81 % des constructions de locaux en 2010, contre 75 % en 2009.

3. Des performances globales supérieures à la moyenne nationale

Dynamisée par la croissance démographique et portée par les deux piliers du tourisme et de la construction, l'économie insulaire a réalisé au cours des quinze à vingt dernières années des performances supérieures à la moyenne nationale, permettant à la Corse d'amorcer son rattrapage économique.

La Corse a connu une grave crise économique au début des années 1990, avec une récession de quatre années qui s'est traduite par une explosion du chômage, augmentant de 8 points pour atteindre 16 % de la population active. Puis, à partir de 1997 et jusqu'en 2001, l'économie insulaire a connu un premier rebond, classique en sortie de récession, avec un taux de croissance moyen annuel de 5 %. Ensuite, après une cassure temporaire de la croissance en 2002-2003, reflet de la crise sévissant au niveau national, la Corse a connu une phase de reprise entre 2004 et 2008.

Au total, entre 1996 et 2006, le produit intérieur brut de la Corse a augmenté au rythme de + 3,0 % par an, alors que celui de l'ensemble de la France métropolitaine ne croissait sur la même période qu'au rythme de + 2,3 % par an.

Il en va de même pour l'emploi, qui s'est accru en moyenne de + 1,5 % par an en France métropolitaine entre 1996 et 2006, mais de + 2,6 % par an en Corse. Ainsi, ces dernières années, le taux de chômage en Corse avait reculé pour passer en dessous du niveau national. Il est toutefois reparti à la hausse en 2010, pour s'établir à 9,3 %, un taux de nouveau supérieur à la moyenne nationale.

Toutefois, compte tenu de la situation de pauvreté relative dont elle partait, la Corse se classait encore en 2006 au dernier rang des régions françaises métropolitaines pour le niveau de PIB par habitant : sur une base 100 pour l'ensemble, la Corse se situait à 79. En 2009, le PIB de l'île s'élevait à 7,3 milliards d'euros, soit 23 800 euros par habitant.

C. DES POINTS FAIBLES PERSISTANTS

1. Les contraintes de l'insularité et du relief

Le développement économique de la Corse se trouve inévitablement soumis aux contraintes de l'insularité. Il s'agit là d'une donnée naturelle qui conditionne toutes les activités humaines.

L'éloignement géographique par rapport au continent constitue une entrave aux échanges économiques et un facteur de renchérissement des coûts et des prix. Même s'il est largement compensé par la mise en œuvre financière du principe de « continuité territoriale », et partiellement effacé par les nouvelles technologies numériques de communication, c'est néanmoins une réalité qui distingue la Corse de toutes les autres régions de France métropolitaine.

Globalement, les infrastructures portuaires et aéroportuaires corses sont de bon niveau et correctement dimensionnées, avec quatre aéroports (Ajaccio, Figari, Bastia et Calvi) et sept ports de commerce, dont deux régionaux (Ajaccio et Bastia) et cinq départementaux (Propriano, Bonifacio, Porto-Vecchio, Île Rousse et Calvi).

Mais il ne suffit pas de réussir à joindre les rivages de la Corse : il faut encore pouvoir s'y déplacer. Or, le relief montagneux et compartimenté de l'île rend difficiles les transports terrestres.

Le réseau routier a bénéficié d'importantes améliorations dans le cadre du programme exceptionnel d'investissement (PEI), mais ses capacités et ses fonctionnalités demeurent médiocres dans tout l'intérieur de l'île. Il faut deux heures et demie à trois heures pour parcourir les 150 kilomètres de route

qui séparent Ajaccio de Bastia, et des points de congestion importants subsistent aux entrées de ces deux villes.

Le réseau ferroviaire, dont le parc matériel obsolète ne répond plus aux attentes des usagers, ne joue plus qu'un rôle économique marginal.

L'insularité se traduit également par une certaine fragilité sur le plan énergétique, la Corse ne pouvant pas s'insérer dans le réseau électrique national. D'une puissance installée maximale de 507 MW, le système de production d'électricité n'a pas évolué en fonction de besoins en augmentation rapide (+ 3,8 % par an de 1994 à 2004). Une solution a été trouvée avec la mise en service en 2006 du câble SARCO entre la Corse et la Sardaigne, d'une puissance de 100 MW. Mais des investissements en production demeurent nécessaires, les deux centrales thermiques de base d'Ajaccio-Vazzino et de Bastia-Lucciana étant vieillissantes, avec un taux d'indisponibilité élevé et un niveau d'émission de polluants atmosphériques élevé.

2. Une économie de consommation plus que de production

La croissance économique de la Corse ces dernières années a surtout été entraînée par le développement du tourisme, des services aux ménages, ainsi que de l'économie publique. Les services marchands ont été en 2009 à l'origine de 52 % du PIB corse. Quant aux administrations publiques, services non marchands, elles ont généré 31 % du PIB insulaire, et représentent 37 % des emplois salariés.

L'économie publique est largement alimentée, d'une part, par les fonds de cohésion territoriale européens et nationaux, qui ont permis un certain rattrapage des investissements, et d'autre part, par les transferts sociaux, qui sont une composante importante du revenu des ménages.

Structure des revenus en Corse

	Corse	France
Traitements et salaires	56,3%	64,1%
Bénéfices	9,4%	6,5%
Retraites, rentes et pensions	28,1%	25,5%
Autres revenus	6,2%	5,6%
Total	100,0%	100,0%

Source : INSEE - DGI

En dépit de l'importance des transferts sociaux, le niveau de vie des ménages reste en dessous de la moyenne nationale. En Corse, 60 % de la population des ménages bénéficiaires des allocations familiales se situent sous le seuil des bas revenus, alors que cette proportion est inférieure au tiers en moyenne nationale. Cela représente près de 19 000 allocataires, soit 41 500

personnes dans les ménages concernés. S'agissant des retraités, 13 000 allocataires sont bénéficiaires de l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV), qui leur permet de parvenir à un revenu minimum. Ainsi, en Corse, 25 % des personnes de plus de 65 ans perçoivent l'ASV, soit un taux 3,5 fois supérieur à celui de la France métropolitaine.

L'économie productive de la Corse fonctionne sur ses secteurs traditionnels et ne dispose guère de secteurs innovants. Le tissu économique est essentiellement artisanal : 94 % des 32 900 entreprises corses comptent moins de 10 salariés et 62 % n'en comptent aucun. La productivité est faible et les emplois créés sont peu qualifiés. Par ailleurs, cet appareil productif atomisé n'est pas orienté vers l'extérieur : les importations de l'île sont quatre fois supérieures à ses exportations.

3. La marginalisation de l'agriculture

Le secteur agricole n'occupe plus aujourd'hui qu'une place réduite dans l'économie de la Corse, mais conserve toutefois un rôle important dans la vie sociale, ainsi que pour l'occupation et l'entretien du territoire de l'île. 75 % de l'agriculture se trouve en Haute-Corse, que l'on raisonne en surface agricole utile ou en nombre d'exploitations.

Durant des siècles, la Corse a vécu sur un modèle agro-sylvo-pastoral, qui a commencé à décliner après la première guerre mondiale, puis a rapidement disparu à partir des années 1960. Une agriculture intensive et productiviste s'est alors développée, principalement dans la plaine orientale, qui a été source de graves échecs, d'un lourd endettement et d'importantes déprises.

L'agriculture corse a su engager, à partir des années 1980, une mutation vers la recherche de la qualité, accompagnée par les nouvelles orientations de la politique agricole commune. Elle dispose aujourd'hui de filières de production relativement bien structurées, qui forment un ensemble original en Europe par la diversité, la qualité et la typicité de ses produits : vins, fromages, huile d'olive, agrumes, miel, charcuteries, châtaignes. Les industries agroalimentaires représentent près de 2 200 salariés, soit 40 % de l'emploi salarié total de l'industrie, ce qui en fait le premier secteur industriel insulaire.

Toutefois, l'agriculture et la sylviculture se heurtent en Corse à des handicaps structurels. L'insularité induit des ruptures de charges obligatoires, des coûts d'approvisionnement majorés, et des coûts d'exportations supplémentaires. Le relief montagneux accroît le coût de la mise en valeur des espaces agricoles et forestiers, où la mécanisation est difficile, voire impossible. Le climat se caractérise par des variations de très forte amplitude (neige, inondations et vents violents) et par une aridité croissante, qui implique un fort risque d'incendies.

Ces handicaps structurels s'ajoutent à la difficulté générale de vivre dans les territoires ruraux pour expliquer le déclin du secteur agricole. Le problème est aussi démographique : alors que la moyenne d'âge des agriculteurs corses est de 58 ans, on enregistre à peine une installation de jeune agriculteur pour cinq cessations d'activité. Le nombre des chefs d'exploitations installés s'élevait en 2008 à 2 927, dont 85 % à titre individuel, et l'on comptait 793 établissements agricoles employant 4 257 salariés.

D. LA FORMATION D'UNE « BULLE » IMMOBILIÈRE

1. Un marché immobilier en hausse

La décennie 2000 s'est caractérisée en Corse par un marché immobilier en hausse constante. Certes, les transactions chutèrent de près de 25 % en 2008-2009, mais les prix ne diminuèrent pas. Et la reprise fut très vive dès 2010, effaçant en un an la baisse enregistrée les deux années précédentes : le montant des ventes de logements s'est alors élevé à 1,024 milliard d'euros. Le niveau global des transactions immobilières représente 10 % de la richesse produite en Corse, contre 5 % seulement au plan national.

Les hausses de prix sont redevenues fortes en 2010, dépassant 10 % tant pour les logements neufs que pour les logements anciens. En effet, le marché immobilier corse reste structurellement favorable aux hausses de prix, la demande dépassant l'offre disponible.

Deux raisons expliquent l'importance de cette demande :

– d'une part, la croissance démographique provenant essentiellement de l'arrivée dans l'île d'une population à haut pouvoir d'achat immobilier, composée d'actifs entre 35 et 55 ans, ou de retraités qui, généralement, vendent un bien sur le continent pour racheter en Corse ;

– d'autre part, la demande extérieure pour les résidences secondaires, qui entre en concurrence avec la demande des résidents permanents de l'île.

En dépit de leur dynamisme, les prix immobiliers demeurent en Corse inférieurs à ceux des régions littorales du continent. En 2008, les prix au m² construit étaient en Corse inférieurs de 11 % à la moyenne nationale. Cependant, de 1990 à 2008, ces prix ont augmenté de 66 % et le prix moyen de vente au m² est passé de 1 800 à 3 000 euros.

2. Une forte pression sur le marché foncier

Cette activité immobilière soutenue se traduit par une forte pression sur le marché foncier qui, en raison des conflits d'usage, se fait sentir aussi bien sur le segment agricole que sur le segment résidentiel.

Le marché foncier à vocation agricole présente un caractère nettement spéculatif, avec une progression de + 300 % en une décennie, contre 50 % au niveau national. Le prix du terrain agricole est passé de 3 735 euros à l'hectare en 1999 à 14 957 euros à l'hectare en 2009. Les jeunes agriculteurs peinent à réunir la base foncière qui leur permettrait de s'installer, soit en acquisition, soit en location. Car les propriétaires rechignent souvent à louer des terrains agricoles qu'ils ont l'espoir secret de voir un jour reclassés en terrains à bâtir.

Le marché foncier à vocation résidentielle connaît aussi une hausse des prix, qui sont passés d'une moyenne de 38 euros le m² en 2006 à 58 euros le m² en 2009. Ce niveau moyen peut paraître encore modeste, comparé à celui d'une région comme le Languedoc-Roussillon, qui était de 102 euros le m². Il recouvre cependant des différentiels de prix extrêmement importants, allant de 26 euros le m² pour un village de l'intérieur à plus de 300 euros le m² pour une commune du littoral.

3. Des tensions sur le logement

La conséquence la plus immédiate de la hausse continue des prix immobiliers est l'existence de tensions sur le marché du logement. Les résidents de l'île trouvent de plus en plus difficilement à se loger, y compris en location. La priorité des investisseurs va au logement locatif saisonnier, et non pas au logement locatif annuel.

Selon les statistiques de l'INSEE, la Corse comptait en 2008, 205 000 logements, dont 126 000 résidences principales, 71 000 résidences secondaires et 8 000 logements vacants. Le poids des résidences secondaires est donc en Corse d'environ 35 % du parc de logements, contre 10 % au niveau national, 17 % en région PACA ou 22 % en Languedoc-Roussillon.

On dénombrait, en 2009, 12 115 logements sociaux, ce qui équivaut à un taux de logements sociaux d'environ 10 % des résidences principales, alors que la moyenne nationale est de 17 %. Les communes d'Ajaccio et de Bastia concentrent les trois quarts du logement social.

Indice de la tension sur le marché du logement, la part des logements vacants ne représente que 3,8 % du parc immobilier, contre 6,3 % au niveau national. Les grands perdants de la pénurie de logements sont les jeunes actifs, dont les salaires sont plus bas et qui ne bénéficient pas en général de l'apport de la revente d'un premier bien immobilier déjà acquis.

La difficulté à se loger a également un impact négatif sur la mobilité géographique des personnes à la recherche d'emploi, entre les différents bassins d'emplois de l'île.

4. Les risques d'une correction brutale

Le marché immobilier corse semble avoir atteint un niveau de développement irrationnel, les fondamentaux de l'économie insulaire ne justifiant pas une telle hausse. La situation est en fait très proche de celle observée en Espagne durant les années fastes, entre 2000 et 2008. Un déséquilibre profond se creuse, avec la formation d'une « bulle » immobilière. Le poids de la construction et de l'immobilier dans l'économie devient disproportionné.

Alors que la crise financière entraîne un resserrement du crédit immobilier et que la réduction des niches fiscales touche fortement l'investissement locatif, les conditions semblent aujourd'hui réunies pour que cette « bulle » immobilière éclate. Les conséquences en seraient destructrices pour l'économie corse : emplois perdus, patrimoine des ménages dévalué, déstabilisation de la structure économique, perte de recettes fiscales...

II. LES DIFFICULTÉS DE L'AMÉNAGEMENT EN CORSE

Le droit existant prévoit que le PADDUC détermine les principes de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, des espaces naturels, des sites et des paysages à préserver, des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques culturelles et sportives (article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales).

Votre rapporteur souligne que l'aménagement de l'espace présente en Corse des difficultés bien particulières, que ne connaissent pas les régions ordinaires. Ces difficultés résident dans les spécificités de la géographie de l'île, qui se caractérise par un littoral étendu et un relief montagneux, par une urbanisation réduite, ainsi que par l'importance des espaces naturels ou semi-naturels à protéger. Soumis aux contraintes des lois Littoral et Montagne, les documents d'urbanisme apparaissent en Corse d'une grande fragilité juridique.

A. UNE GÉOGRAPHIE TRÈS SPÉCIFIQUE

1. Une « montagne dans la mer »

Le littoral de la Corse, très découpé, a une longueur de 1 047 kilomètres, équivalente à celle du littoral méditerranéen de la France continentale, de la frontière espagnole à la frontière italienne.

Par ailleurs, la Corse est la plus montagneuse des grandes îles de Méditerranée. Elle compte plus de 200 sommets de plus de 2 000 mètres d'altitude, qui forment une chaîne centrale orientée du nord-ouest au sud-est, et son altitude moyenne s'élève à 568 mètres. Cette donnée naturelle constitue une importante contrainte pour son aménagement : en dehors de la plaine orientale de l'île, les espaces plats sont rares, ce qui accentue inévitablement les conflits d'usage entre l'agriculture et le développement urbain.

2. Une urbanisation peu dense

La moitié de la population de la Corse est concentrée dans les agglomérations d'Ajaccio (71 000 habitants) et de Bastia (77 000 habitants), principales zones d'urbanisation en continu. Le reste de la population réside dans des petites villes, de gros bourgs et des villages. Le tableau ci-après retrace, d'après les résultats du recensement de 2008, les populations des 14 communes corses comptant plus de 3 000 habitants.

Communes corses de plus de 3 000 habitants

Commune	Population
Ajaccio	65 153
Bastia	43 477
Porto-Vecchio	11 057
Borgo	7 456
Corte	6 779
Biguglia	6 365
Calvi	5 409
Furiani	4 731
Lucciana	4 109
Ghisonaccia	3 515
Propriano	3 254
Bastelicaccia	3 217
Ville-di-Pietrabugno	3 179
Sartène	3 033

Source : INSEE

Cette faible urbanisation explique que les espaces artificialisés ne représentent qu'un peu plus de 3 % du territoire corse, contre environ 9 % en France continentale. Toutefois, il convient de noter que cette artificialisation se concentre sur la zone littorale : elle concerne plus de 14 % des espaces situés à moins de 500 mètres du rivage.

Par ailleurs, même là où existe une urbanisation, celle-ci prend souvent des formes extensives. Certaines communes ne comportent pas d'agglomération bien identifiée, mais un ensemble de hameaux éparpillés sur l'ensemble de leur territoire. Cet urbanisme traditionnellement diffus peut rendre très délicate l'application de la notion d'urbanisation en continuité avec les agglomérations existantes, qui vise à éviter le « mitage » du territoire.

3. Des espaces protégés étendus

Le patrimoine des paysages, sites protégés, classés ou inscrits est à la hauteur de la diversité des reliefs et climats de « l'île de beauté ». Les espaces forestiers et les milieux semi-naturels représentent environ 85 % du territoire de la Corse, participant directement à la qualité de son cadre de vie.

Répartition du territoire par type d'occupation des sols en 2007

	Corse		France métropolitaine	
	En km ²	%	En km ²	%
Sols artificiels bâtis	59	0,7%	8 043	1,5%
Routes, parkings	100	1,1%	22 273	4,1%
Sols artificiels non bâtis (pelouses, chantiers, autres sols nus)	163	1,9%	20 320	3,7%
Cultures annuelles (yc jachères)	37	0,4%	146 540	26,7%
Cultures permanentes	160	1,8%	12 549	2,3%
Prairies permanentes ou temporaires	943	10,8%	121 965	22,2%
Forêts	2 503	28,7%	148 807	27,1%
Peupleraies, bosquets, haies	380	4,4%	21 037	3,8%
Landes, friches, maquis, garrigues	3 316	38,0%	28 361	5,2%
Roches et eaux	1 014	11,6%	18 005	3,3%
Zones interdites (terrains militaires)	41	0,5%	1 293	0,2%
Total	8 717	100,0%	549 193	100,0%

Source : ministère en charge de l'agriculture (SSP), enquête Teruti-Lucas 2007

Une fraction considérable de ces espaces naturels fait l'objet d'une protection. Un parc naturel régional épouse les contours de la chaîne montagneuse centrale, tandis que six réserves naturelles marines sont complétées par de nombreux sites classés ou inscrits. Le Conservatoire du littoral a acquis 23 % du linéaire côtier de l'île, contre 11 % seulement au plan national.

Le patrimoine écologique de la Corse est également d'une très grande richesse, comme en témoignent les inventaires écologiques réalisés : 126 espèces végétales protégées au plan national sont présentes en Corse (seules deux autres régions de France métropolitaine dépassent 100 espèces), ainsi que 28 espèces d'oiseaux mentionnées à l'annexe de la directive européenne « Oiseaux » du 2 avril 1979.

B. UNE APPLICATION COMBINÉE DES LOIS LITTORAL ET MONTAGNE

1. Rappel des principes de constructibilité de la loi Littoral

La loi 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral fixe quatre règles principales :

– sur tout le territoire des communes littorales, « l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » (article L. 146-4-I du code de l'urbanisme).

– dans l'espace proche du rivage, l'extension de l'urbanisation doit être limitée (article L. 146-4-II du code de l'urbanisme). En outre, elle doit être justifiée et motivée par la configuration des lieux et la nécessité de proximité immédiate de l'eau, dans le cadre du PLU, ou être conforme à un document d'urbanisme ou d'aménagement supracommunal, tel qu'un SCOT. En l'absence de ces documents, l'urbanisation ne peut être réalisée qu'avec l'accord du préfet, après avis du conseil des sites.

– en dehors des espaces déjà urbanisés, la bande littorale des 100 mètres est inconstructible (article L. 146-4-III du code de l'urbanisme), sauf quelques exceptions très limitées.

– les espaces remarquables ou caractéristiques sont inconstructibles (article L. 146-6 du code de l'urbanisme), sauf quelques exceptions très limitées. La loi définit ces espaces comme « les espaces terrestres ou marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel ou culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques ».

2. Rappel des principes de constructibilité de la loi Montagne

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne fixe trois règles principales :

– sur tout le territoire des communes classées en zone de montagne, « l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages et

hameaux existants, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants » (article L. 145-3-III du code de l'urbanisme) ;

– toutefois, la nécessité de préserver les terres agricoles et les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard peut justifier une urbanisation sous la forme de « hameaux et groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement » (article L. 145-3-III du code de l'urbanisme) ;

– toute construction est interdite sur les « parties naturelles de la rive des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à 1000 hectares », dans une zone de 300 mètres à compter de la rive (article L. 145-5 du code de l'urbanisme).

3. L'application au cas de la Corse

La loi Littoral s'applique sur le territoire des communes qui sont riveraines de la mer. La loi Montagne s'applique dans les communes dont la liste est fixée par arrêté ministériel, sur la base des critères définis par son article 3. Quand une commune se trouve en zone de montagne ou en zone littorale, c'est sur l'ensemble de son territoire que s'applique la loi concernée.

Un quart des communes corse est soumis à la loi Littoral, la plupart d'entre elles sont soumises à la loi Montagne et près de 20 % du total des communes sont concernées à la fois par la loi Montagne et par la loi Littoral. La loi Littoral s'appliquant à l'ensemble du territoire de la commune, il arrive qu'elle s'applique assez loin à l'intérieur des terres, en raison d'un découpage communal qui est parfois perpendiculaire à la côte.

Il n'y a pas addition des contraintes, ni contradiction des législations : en cas de divergence, ce sont les dispositions les plus protectrices qui s'appliquent. En pratique, ce sont généralement celles de la loi Littoral.

La loi Littoral fixant, comme la loi Montagne, des règles de principe, les documents d'urbanisme (schémas de cohérence territoriale et plan locaux d'urbanisme) ont un rôle essentiel pour traduire ces principes en modalités concrètes, et notamment en cartographies précises et connues de tous. Or, la couverture du territoire de la Corse par des documents d'urbanisme est tout à fait lacunaire.

C. UNE PLANIFICATION URBANISTIQUE LACUNAIRE

1. Des documents d'urbanisme relativement rares

En Corse, les documents d'urbanisme sont l'exception. Aucun schéma de cohérence territoriale n'existe encore sur le territoire de l'île, deux seulement étant en cours d'élaboration en Balagne et dans la région d'Ajaccio. Sur un total de 360 communes corses, 129 seulement, soit 35,8 % de l'ensemble, disposent d'un document d'urbanisme opposable (plan local d'urbanisme, plan d'occupation des sols ou carte communale).

Répartition des différentes catégories de documents d'urbanisme

	Nombre de POS	Nombre de PLU	Nombre de CC	Nombre de communes sans document opposable	Nombre total de communes
Corse du Sud	7	19	24	74	124
Haute Corse	32	24	23	157	236
Total Corse	39	43	47	231	360

Source : DGALN

C'est donc une majorité des communes corses qui ne disposent d'aucun document d'urbanisme. Dans ce cas, c'est le règlement national d'urbanisme qui s'applique, n'autorisant qu'une constructibilité limitée : la construction n'est possible que dans les parties actuellement urbanisées de la commune, sauf exceptions fixées par l'article L.111-1-2 du code de l'urbanisme. Les autorisations sont alors délivrées par le maire au nom de l'État, mais à condition que le service de l'État chargé de l'urbanisme ait donné un avis favorable. Si l'avis est défavorable, la décision est prise par le préfet.

Cet état de fait peut s'expliquer par plusieurs raisons. Les communes corses étant en majorité rurales et peu peuplées, ne ressentent pas le besoin de planifier un développement très limité. Par ailleurs, beaucoup de maires s'accommodent d'une situation qui leur évite de contrarier leurs administrés et laisse aux services de l'État la responsabilité de faire respecter les lois Montagne et Littoral. Enfin, un certain nombre de communes qui avaient fait l'effort de se doter d'un plan local d'urbanisme l'ont vu annulé par le juge administratif.

2. Une grande fragilité juridique

Dans la période récente, une succession de décisions du tribunal administratif de Bastia a annulé, sur le fondement de la loi Littoral, les plans locaux d'urbanisme des communes de Sartène (11 février 2010), d'Olmeto (3 mars 2011), Porto-Vecchio (20 mai 2011), Serra-di-Ferro (23 juin 2011), Calcatoggio (30 juin 2011). Les recours avaient été introduits par les associations de défense de l'environnement, et parfois par la chambre d'agriculture.

Dans les cinq cas, le tribunal administratif a relevé des extensions d'urbanisation qui n'étaient pas en continuité avec les agglomérations et villages existants. La contrariété avec la règle d'extension limitée a été relevée plus rarement, bien que fréquemment soulevée par les associations requérantes. Mais, dans plusieurs cas, ce grief devenait sans objet, car le tribunal a considéré que la zone ne respectait pas la règle d'extension en continuité.

Comme rappelé plus haut, la loi Littoral prescrit l'urbanisation en continuité avec les agglomérations et villages existants, la bande des 100 mètres n'étant inconstructible que dans les zones non urbanisées. Par ailleurs, la jurisprudence du Conseil d'État considère qu'une zone déjà urbanisée ne peut pas être considérée comme un « espace remarquable ».

Il s'ensuit que la question de savoir si l'existant peut, ou non, être considéré comme urbanisé est, en pratique, déterminante. Cette appréciation, facile lorsque les zones vierges et les zones bâties sont clairement distinctes, devient inévitablement litigieuse lorsque l'existant se présente comme un habitat diffus. Cette question est au cœur des décisions du tribunal administratif de Bastia.

D'une façon générale, le tribunal a rappelé que, pour pouvoir considérer qu'un projet se trouve en continuité avec une agglomération ou un village, il faut que l'existant présente une « densité significative », ce qui exclut la prise en compte des « zones d'habitat diffus éloignées des agglomérations ».

Votre rapporteur relève que les plans locaux d'urbanisme annulés par le tribunal administratif avaient été soumis au contrôle préalable des services de l'État, qui ne constitue donc pas une garantie suffisante pour les communes. Suite à l'annulation, celles-ci se retrouvent soumises au règlement national d'urbanisme, plus restrictif encore que la loi Littoral. Cette insécurité juridique concerne également les autorisations individuelles d'urbanisme, auxquelles la loi Littoral est directement opposable.

III. LE PROJET DE LOI

Le projet de loi vise à sortir d'une situation de blocage politique et de vide juridique. En effet, en 2009, le Conseil exécutif de la Collectivité territoriale de Corse n'a pas été en mesure de dégager une majorité au sein de l'Assemblée de Corse pour voter le projet de PADDUC, auquel il travaillait depuis 2003.

Le Gouvernement a donc adopté en Conseil des Ministres, le 29 juin 2011, un projet de loi qui a pour triple objectif d'intégrer les apports de la loi « Grenelle II » au PADDUC, de consolider la valeur juridique de ce dernier, et d'en améliorer la procédure d'élaboration afin de rendre plus facile la recherche d'un consensus.

A. UNE RÉPONSE À L'ÉCHEC DU PRÉCÉDENT PADDUC

1. Les spécificités de la Collectivité territoriale de Corse

L'élaboration du PADDUC s'inscrit dans le cadre d'une organisation institutionnelle originale, unique en France métropolitaine, résultant de plusieurs réformes statutaires visant à reconnaître la spécificité de la Corse dans la République.

En 1982, quatre ans avant l'ensemble des autres régions, l'Assemblée de Corse est élue au suffrage universel, à la proportionnelle intégrale et dans une circonscription unique. Elle reçoit de l'État le pouvoir exécutif et les compétences régionales jusque là exercées par le Préfet (loi n° 82-214 du 2 mars 1982 portant statut particulier de la région Corse : organisation administrative et loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 portant statut particulier de la région Corse : compétences).

En 1991, l'Assemblée de Corse, désormais bien ancrée dans le paysage politique insulaire, bénéficie de compétences beaucoup plus étendues autour des deux piliers du statut que sont le développement économique, social et culturel, et la préservation de l'identité et de l'environnement. La fonction exécutive est incarnée par le Conseil exécutif, véritable gouvernement régional, afin d'assurer la cohérence et la stabilité nécessaires à la gestion. Un organe consultatif est également installé, le Conseil économique, social et culturel (loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut particulier de la collectivité territoriale de Corse).

En 2002, avec le processus de Matignon, les responsabilités de la collectivité évoluent dans le sens d'un pouvoir de décision davantage que de simple gestion (loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse) :

– les politiques régionales bénéficient de cadres de compétences plus cohérents, de pouvoirs élargis à l'adaptation des normes réglementaires et de ressources budgétaires renforcées ;

– en parallèle, un effort exceptionnel d'investissement est engagé afin de résorber le déficit dont souffre la Corse en matière d'infrastructures collectives, avec le Programme Exceptionnel d'Investissement (PEI) d'un montant de 1,94 milliard d'euros sur 15 ans ;

– une refonte du statut fiscal de la Corse est destinée à stimuler l'investissement privé en faveur des entreprises et une sortie progressive du régime de fiscalité dérogatoire en matière de droits de succession établi en 1801 par les « arrêtés Miot » est prévue ;

– le dernier volet, qui prévoyait de simplifier la carte des collectivités locales en fusionnant la collectivité territoriale de Corse et les deux conseils généraux a été repoussé en juillet 2003, lors d'un référendum local, par 51 % des électeurs de l'île.

2. Une compétence prévue par le statut de 2002

Les compétences de la Collectivité territoriale de Corse en matière d'aménagement du territoire sont définies dans la section II, intitulée « Aménagement et développement durable », du chapitre IV du titre II du livre IV de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales (CGCT), aux articles L. 4424-9 à L. 4424-15.

Ces compétences se traduisent notamment par l'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC), qui constitue le document stratégique d'aménagement de l'île.

Le périmètre du PADDUC est particulièrement étendu, puisqu'il fixe les objectifs du développement économique, social, culturel et touristique de l'île, ainsi que ceux de la préservation de son environnement. Il définit par ailleurs les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, de transports selon une approche multimodale, de télécommunications, de valorisation des ressources énergétiques, de protection et de mise en valeur du territoire de l'île.

En sus, conformément à l'article L. 4424-26 du CGCT, la Collectivité territoriale de Corse définit, dans le cadre du PADDUC, ses priorités en matière d'habitat, après consultation des départements et, notamment, au vu des propositions qui lui sont adressées par les communes. L'article L. 4424-33 du même code prévoit aussi que la Collectivité territoriale de Corse détermine, dans le cadre du PADDUC, les grandes orientations du développement agricole, rural et forestier, de la pêche et de l'aquaculture de l'île.

Par ailleurs, la Collectivité territoriale de Corse dispose de compétences étendues dans des domaines variés intéressant l'aménagement du territoire, notamment en matière de transports, d'infrastructures, de logement, de développement économique, d'énergie, d'environnement, etc. Ces compétences sont, au total, plus étendues que celles des autres régions.

3. Les raisons de l'échec du projet de PADDUC en 2009

Au printemps 2003, le Conseil exécutif émanant de l'Assemblée de Corse met en chantier l'élaboration du PADDUC, selon les modalités fixées par la loi. Ce travail nécessite plusieurs dizaines de réunions de groupes de travail thématiques mobilisant plus de 300 personnes, plusieurs débats de l'Assemblée de Corse pour définir les politiques publiques de la Collectivité territoriale, ainsi qu'un grand nombre de consultations juridiques et techniques.

Le 24 juillet 2008, le Conseil exécutif est enfin en mesure d'arrêter un projet de PADDUC, qu'il soumet alors à l'Assemblée de Corse. Mal accueilli par l'opinion publique de l'île, recevant un avis très critique de la part du Conseil économique, social et culturel, ce projet doit finalement être retiré en séance, le 15 juin 2009, par le Conseil exécutif qui constate l'absence, au sein de l'Assemblée de Corse, d'une majorité pour l'adopter.

Selon votre rapporteur, l'échec du PADDUC est d'abord dû à des raisons de forme. Le Conseil exécutif a confié la rédaction du projet à un bureau d'études, qui a produit un document tenant insuffisamment compte des opinions des élus de l'Assemblée de Corse et des acteurs du développement de l'île. Au terme d'une gestation de cinq années, ceux-ci ont eu le sentiment de se trouver devant un projet de PADDUC « clef en main », à prendre ou à laisser. Sur le plan politique, cette période d'élaboration trop longue a débouché à la fin de la mandature de la Collectivité territoriale de Corse, dans un contexte préélectoral qui n'était plus favorable à la recherche du consensus.

L'échec du PADDUC est également dû à des raisons de fond. Selon ses détracteurs, le projet avait le tort d'orienter le développement de la Corse vers une économie « résidentielle » trop exclusivement axée sur le tourisme, et d'ouvrir trop largement le littoral et les terres agricoles à l'urbanisation. Votre rapporteur, sans vouloir s'immiscer dans le débat politique corse, relève la dimension largement polémique de ces critiques.

De surcroît, il ressort des entretiens que votre rapporteur a menés lors de son déplacement en Corse, que le projet mort-né de PADDUC a été dans l'ensemble mal reçu par l'opinion publique insulaire.

4. La consultation de la Collectivité territoriale de Corse sur l'avant-projet de loi

En l'absence de PADDUC, ce sont les dispositions du schéma d'aménagement de la Corse approuvées le 7 février 1992 par décret en Conseil d'État qui restent en vigueur. Vieilles de vingt ans, ces dispositions ne sont plus adaptées aux enjeux actuels de protection de l'environnement et de développement de la Corse. Il n'est donc pas possible de s'accommoder de la situation actuelle.

C'est pourquoi, lors de sa visite à Ajaccio le 2 février 2010, le Président de la République a annoncé que la future Assemblée de Corse serait consultée, non pas sur un nouveau plan, mais sur un projet de loi modifiant la démarche et le contenu du PADDUC.

En application de l'article L. 4422-16 du CGCT, un avant-projet de loi a donc été soumis le 8 novembre 2010 à la consultation de la nouvelle Assemblée de Corse, issue des élections du printemps précédent.

En retour, cette dernière a adopté le 17 décembre 2010, à l'unanimité, une délibération portant avis sur la proposition de modifications législatives relatives au PADDUC, qui demandait des modifications de l'avant-projet principalement sur les points suivants :

- adjonction au document d'une cartographie dont l'Assemblée de Corse pourra déterminer l'échelle ;
- adjonction des cartes communales à la liste des documents d'urbanisme devant être compatibles avec le PADDUC ;
- opposabilité du PADDUC aux tiers dans le cadre des procédures de déclaration ou d'autorisation d'urbanisme ;
- prise en compte des risques sanitaires d'origine environnementale ;
- association du centre régional de la propriété forestière à l'élaboration du PADDUC et possibilité pour l'Assemblée de Corse de consulter les organisations professionnelles ou toute autre organisation ;
- possibilité pour l'Assemblée de Corse de préciser les modalités d'application de la procédure d'adoption du PADDUC ;
- raccourcissement de dix à six ans du délai prévu pour l'examen obligatoire de l'opportunité d'une révision du PADDUC.

L'ensemble de ces demandes de modifications a été pris en compte par le Gouvernement et intégré au projet de loi tel qu'issu de l'examen par le Conseil d'État, à l'exception de celle concernant les risques sanitaires d'origine environnementale. L'Assemblée de Corse visait ici les problèmes liés à l'amiante et au radon naturellement présents dans certaines zones du sous-sol de l'île.

Votre rapporteur souligne l'importance politique du vote unanime de l'Assemblée de Corse sur l'avant-projet de loi, qui augure favorablement de la possibilité de parvenir à un consensus – ou au moins à une majorité – sur l'adoption du prochain PADDUC.

B. L'INTÉGRATION DES APPORTS DE LA LOI « GRENELLE II »

L'un des principaux objectifs du projet de loi consiste à intégrer au PADDUC les apports de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, adoptée à la suite du Grenelle de l'environnement.

1. La gestion du risque d'inondation

En application de la loi précitée, dite « Grenelle II », il est désormais obligatoire pour les documents d'aménagement, y compris les schémas d'aménagement régionaux et le schéma directeur de la région Île-de-France, de tenir compte des futurs plans de gestion du risque d'inondation.

C'est pourquoi l'article 1^{er} du projet de loi prévoit que le PADDUC doit être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation et les orientations fondamentales des plans de gestion de ces risques.

2. La mise en œuvre de la « trame verte et bleue »

La loi « Grenelle II » vise à créer, sur l'ensemble du territoire national, une « trame verte et bleue » composée d'espaces importants pour la préservation de la biodiversité et de continuités écologiques les reliant. Cette trame sera définie au niveau national, puis déclinée en schémas régionaux de cohérence écologique.

L'article L. 371-4 du code de l'environnement, tel qu'il résulte de la loi « Grenelle II », prévoit que le PADDUC vaut schéma régional de cohérence écologique. En conséquence, l'article 3 du projet de loi précise le contenu du chapitre du PADDUC qui concernera le schéma régional de cohérence écologique.

C. LA CONSOLIDATION DE LA VALEUR JURIDIQUE DU PADDUC

Le projet de loi a également pour objectif de consolider la valeur juridique du PADDUC, afin de garantir que les orientations fixées dans ce document par la Collectivité territoriale de Corse trouveront bien à s'appliquer sur le terrain.

1. L'insertion du PADDUC dans la hiérarchie des documents d'urbanisme

L'article 1^{er} du projet de loi confirme le lien de compatibilité entre le PADDUC et les documents d'urbanisme de rang inférieur, déjà prévu par le droit existant, conformément à l'article L. 4424-11 du CGCT.

La compatibilité d'un document d'urbanisme peut se définir comme la non-contrariété avec les options fondamentales du document supérieur. Elle implique une cohérence, une harmonie entre les documents. La décision ou la règle inférieure ne doit pas avoir pour effet d'empêcher l'application de la règle supérieure.

A la suite de la loi « Grenelle II », le code de l'urbanisme renforce la portée juridique du SCOT et lui confère un rôle charnière, puisque le PLU doit être compatible avec le SCOT et le SCOT compatible avec l'ensemble des documents supérieurs.

En l'absence de SCOT sur le territoire de l'île, à l'heure actuelle, c'est donc le PADDUC qui jouera ce rôle charnière.

2. La définition d'une cartographie adaptée

Les orientations fixées pour l'aménagement de la Corse par le PADDUC n'auraient guère de consistance si elles n'étaient pas assorties d'une cartographie adaptée.

C'est pourquoi l'article 1^{er} du projet de loi dispose que la destination générale des différentes parties du territoire fait l'objet d'une carte, dont le degré de précision ne peut excéder 1/100 000. En effet, une carte de destination trop précise pour le PADDUC aboutirait à contraindre trop fortement les documents d'urbanisme de niveau inférieur, qui ne seraient alors plus dans un rapport de compatibilité, mais de conformité.

Toutefois, le projet de loi prévoit que la carte de destination générale peut être précisée par des cartes à plus petite échelle, d'une part, pour les espaces protégés au titre de la « trame verte et bleue » ainsi que les espaces définis au titre du schéma des infrastructures et des transports et du schéma de

mise en valeur de la mer (article 3), d'autre part, pour « certains espaces géographiques limités » qui présentent un « caractère stratégique au regard des enjeux de préservation ou de développement » (article 4).

La délimitation de ces espaces couverts par des cartes à plus petite échelle, ainsi que l'échelle même de ces cartes, est laissée par le projet de loi à l'appréciation de l'Assemblée de Corse.

3. L'opposabilité du PADDUC aux autorisations d'urbanisme

Dans son avis sur l'avant-projet de loi, l'Assemblée de Corse avait souhaité que le PADDUC soit opposable aux tiers dans le cadre de toute procédure de déclaration ou d'autorisation d'urbanisme.

Toutefois, après avis du Conseil d'État, le projet de loi n'a retenu l'opposabilité directe du PADDUC aux tiers que pour les « espaces stratégiques » couverts par une cartographie à plus petite échelle et à condition qu'il n'existe pas de document d'urbanisme d'un niveau inférieur : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, schéma de secteur, ou carte communale.

Par ailleurs, l'exposé des motifs du projet de loi précise expressément que l'application directe du PADDUC aux autorisations d'urbanisme ne peut conduire à écarter le règlement national d'urbanisme, donc la règle de constructibilité limitée.

D. L'AMÉLIORATION DE LA PROCÉDURE D'ADOPTION DU PADDUC

Enfin, le projet de loi a également pour objectif d'améliorer la procédure d'adoption du PADDUC, de manière à rendre plus facile la constitution d'une majorité pour l'approuver, à garantir l'association des acteurs du développement de la Corse à son élaboration, et à prévoir sa modification ou sa révision.

1. Le débat préalable d'orientation

L'article 5 du projet de loi prévoit la tenue d'un débat préalable au sein de l'Assemblée de Corse sur la stratégie et les orientations envisagées par le Conseil exécutif, qui demeure chargé de l'élaboration du projet de PADDUC.

Il s'agit de permettre à l'exécutif de la Collectivité territoriale d'être complètement éclairé sur les attentes de l'Assemblée de Corse avant de

commencer le travail d'élaboration, qui pourra ainsi s'engager sur des bases claires. Cela lui évitera de se fourvoyer dans des pistes de réflexion qui ne pourraient pas recueillir, dans la phase finale d'adoption du PADDUC, une majorité politique au sein de l'Assemblée de Corse.

2. Les consultations et avis obligatoires

L'article 5 du projet de loi complète et précise la liste des organismes associés à l'élaboration du projet de PADDUC, ainsi que des avis obligatoirement recueillis sur le projet de document avant qu'il soit soumis à enquête publique, puis au vote de l'Assemblée de Corse. Ces avis obligatoires se trouvent enserrés dans des délais stricts.

3. La nouvelle procédure de modification

L'article 5 du projet de loi instaure une procédure de modification, plus légère que la procédure de révision, qui permettra d'adapter plus aisément le PADDUC à l'évolution des enjeux de l'aménagement de la Corse, à la condition de respecter l'économie générale du document.

4. Les outils d'évaluation préalable à une révision

Enfin, l'article 5 du projet de loi réduit de dix à six ans le délai au terme duquel l'Assemblée de Corse doit procéder à une analyse globale des résultats de l'application du PADDUC, notamment du point de vue de l'environnement. Il prévoit que, sur la base de cette analyse globale, l'Assemblée de Corse doit délibérer sur le maintien en vigueur du PADDUC, ou sur sa révision, complète ou partielle. Si elle est décidée, cette révision intervient selon les modalités prévues pour l'élaboration initiale.

En prévision de cette évaluation obligatoire, l'article 1^{er} du projet de loi dispose que le PADDUC prévoit des critères, indicateurs et modalités permettant à la Collectivité territoriale de Corse de suivre l'application de ses dispositions et leurs incidences.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION

A. UN RISQUE D'INCONSTITUTIONNALITÉ MAÎTRISÉ

Dans sa décision du 17 janvier 2002 concernant la loi relative à la Corse, le Conseil Constitutionnel a considéré que les compétences transférées par cette loi « *ne touchent pas aux principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales* » et « *qu'en particulier aucune [des dispositions concernées] ne méconnaît les compétences propres des communes ou des départements ou n'établit une tutelle d'une collectivité sur une autre* ». Il a ajouté que « *ces compétences devront être mises en œuvre dans le respect des règles et principes de valeur constitutionnelle* ». Il est permis d'en déduire que les compétences de la Collectivité territoriale de Corse ne peuvent pas être étendues au point de porter atteinte à la libre administration des communes ni à la règle de non-tutelle.

Selon votre rapporteur, un risque d'inconstitutionnalité pourrait exister en ce qui concerne la compétence donnée par le projet de loi à la Collectivité territoriale de Corse d'adopter des cartes à plus petite échelle que la carte au 1/100 000ème de destination générale du territoire de l'île, dans deux catégories de secteurs :

– d'une part, ceux qui concernent les chapitres individualisés du PADDUC valant schéma de cohérence écologique, schéma régional des infrastructures et des transports, schéma de mise en valeur de la mer ;

– d'autre part, ceux qui concernent les espaces limités présentant un caractère stratégique au regard des enjeux de préservation ou de développement.

En principe, les cartes particulières primeront sur la carte générale, puisqu'elles seront par définition plus précises. Il appartiendra à la Collectivité territoriale de Corse d'éviter toute contradiction entre la carte générale et les cartes particulières.

Or, dans son avis du 5 mars 1991 relatif aux effets du schéma directeur de la région Île-de-France sur les documents d'urbanisme locaux, le Conseil d'État a indiqué que le schéma « ne saurait entrer dans un degré de détail qui conduirait à méconnaître tout à la fois la place respective du schéma et des documents d'urbanisme et l'autonomie communales [...] ».

Il résulte de ces références que le PADDUC, notamment par l'échelle de ses cartes, ne devra pas rentrer dans un degré de détail qui contraindrait excessivement les communes, le mettant alors en contradiction avec les règles constitutionnelles de libre administration des communes et de non tutelle d'une collectivité sur une autre.

Le projet de loi confère à l'Assemblée de Corse, conformément à son souhait, le pouvoir de décider librement de l'échelle des cartes annexées au PADDUC. **Toutefois, cette faculté ne semble compatible avec les principes**

constitutionnels que dans la mesure où elle est limitée à certains secteurs pour lesquels un degré supérieur de précision se justifie spécifiquement. Elle ne paraît pas pouvoir être étendue à l'ensemble de l'île.

B. UN PROJET DE LOI QUI FAIT CONFIANCE À LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE

La philosophie profonde de ce projet de loi est fondée sur la confiance qu'il accorde aux Corses, collectivement représentés par la Collectivité territoriale de Corse, pour prendre leur destin en mains.

Dans la filiation des statuts de 1982, 1991 et 2002, ce texte affirme la capacité de la Collectivité territoriale de Corse à déterminer une stratégie de développement durable, c'est-à-dire à fixer les objectifs du développement économique, social, culturel et touristique de l'île tout en préservant son environnement sans pareil.

Techniquement, le projet de loi fait confiance à la Collectivité territoriale de Corse pour définir de la manière la plus pertinente les principes de l'aménagement de l'espace insulaire, et pour traduire ces principes dans une cartographie adaptée. Il considère également que la Collectivité territoriale de Corse est la mieux placée pour préciser les modalités d'application des lois Littoral et Montagne.

Politiquement, le projet de loi fait confiance à la Collectivité territoriale de Corse pour élaborer le PADDUC sur un mode participatif et fédérateur, pour l'adopter à la majorité la plus large, puis pour en évaluer l'application avant de le modifier ou le réviser, si nécessaire.

C. UNE ADOPTION RAPIDE SOUHAITABLE

Votre rapporteur, lors de son déplacement en Corse, du 28 au 30 septembre 2011, a été frappé par l'unanimité de ses interlocuteurs pour souhaiter une adoption rapide du PADDUC, et donc du projet de loi qui redéfinit le cadre légal de son élaboration.

En effet, la situation actuelle n'est pas satisfaisante. L'échec du premier projet de PADDUC en 2009 a laissé un vide juridique. Faute d'un document stratégique couvrant l'ensemble de l'île, la cohérence des documents d'urbanisme locaux n'est pas assurée. Ces documents d'urbanisme sont par ailleurs frappés d'insécurité juridique, en l'absence d'une interprétation univoque des modalités d'application des lois Littoral et Montagne.

Enfin, le calendrier d'élaboration du PADDUC commande une certaine urgence. Idéalement, il faudrait que le Conseil exécutif puisse

s'atteler à la tâche dès le début de l'année 2012, pour aboutir au plus tard à la mi-2013. Au-delà, la perspective des prochaines élections à la Collectivité territoriale de Corse, qui doivent avoir lieu en mars 2014, réduira les chances de pouvoir dégager un consensus.

D. LES MODIFICATIONS APPORTÉES AU PROJET DE LOI

Outre une dizaine d'améliorations rédactionnelles, votre commission a apporté au projet de loi des modifications sur les cinq points suivants :

– à l'article 1^{er}, elle a complété la liste des éléments devant figurer sur la cartographie associée au PADDUC par les surfaces mentionnées au I. de l'article L. 211-14 du code de l'environnement, c'est-à-dire les surfaces correspondant à la bande de cinq mètres le long de certains cours d'eau, sections de cours d'eau et plan d'eau de plus de dix hectares sur laquelle l'exploitant ou le propriétaire est tenu de mettre en place et maintenir une couverture végétale permanente composée d'espèces adaptées à l'écosystème environnant ;

– à l'article 4, elle a maintenu inchangée la rédaction de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que le PADDUC peut préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, des articles du code de l'urbanisme relatifs aux zones de montagne et aux zones littorales ;

– à l'article 5, elle a donné la possibilité à l'Assemblée de Corse de recourir à une simple procédure de modification, lorsqu'elle décide d'adapter le PADDUC au vu de l'analyse globale des résultats de son application que le Conseil exécutif est tenu de faire six ans après son adoption ;

– à l'article 5, elle a supprimé la clause qui prévoit que, si l'Assemblée de Corse ne délibère pas sur le sort réservé au PADDUC dans le délai d'un an à compter de la transmission de l'analyse globale de ses résultats par le Conseil exécutif, le PADDUC devient caduc ;

– à l'article 6, elle a précisé que le PADDUC devra être rendu compatible, dans un délai de deux ans, avec les plans de gestion des risques d'inondation qui auront été arrêtés moins d'un an avant son approbation.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(Article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales)

Contenu du plan d'aménagement et de développement durable de Corse

Commentaire : cet article définit le contenu du plan d'aménagement et de développement durable de Corse, précise la cartographie afférente, prévoit son évaluation environnementale, instaure des outils de suivi et précise la valeur juridique du plan à l'égard des documents locaux d'urbanisme.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales (CGCT), tel qu'il résulte de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, donne compétence à la Collectivité territoriale de Corse pour élaborer le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) et en définit le contenu.

D'une manière générale, le PADDUC fixe les objectifs du développement économique, social, culturel et touristique de l'île ainsi que ceux de la préservation de son environnement.

De manière plus particulière, le PADDUC définit les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, de transports selon une approche multimodale, de télécommunications, de valorisation des ressources énergétiques, de protection et de mise en valeur du territoire de l'île.

L'article L. 4424-11 du CGCT, tel qu'il résultait de la loi du 22 janvier 2002, disposait que le PADDUC a les mêmes effets qu'une directive territoriale d'aménagement (DTA). Une DTA est à la fois un document d'aménagement du territoire et un document d'urbanisme, élaboré sous la responsabilité de l'État en association avec les collectivités territoriales, puis approuvé par décret en Conseil d'État. La DTA s'impose aux autres documents d'urbanisme par un lien de compatibilité. A ce jour, sept DTA ont été élaborées, couvrant les territoires des Alpes-Maritimes, des bassins miniers nord-lorrains, de l'estuaire de la Seine, de l'estuaire de la Loire, de l'aire métropolitaine lyonnaise, des bouches du Rhône et des Alpes du nord.

Toutefois, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a remplacé les DTA par les directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD), qui n'ont plus de caractère d'opposabilité aux autres documents d'urbanisme, sauf

par le biais d'une procédure de déclaration d'intérêt général. C'est la raison pour laquelle la nouvelle rédaction de l'article L. 4424-11 du CGCT, telle qu'elle résulte de la loi du 12 juillet 2010, ne précise plus que le PADDUC a les mêmes effets qu'une DTA.

L'article L. 4424-9 du CGCT précise que les orientations fondamentales du PADDUC doivent respecter les objectifs et les principes énoncés par les articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme, qui fixent les règles générales d'aménagement et d'urbanisme. Ces deux articles ont été très largement remaniés par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

L'article L. 110 du code précité est relatif aux règles générales d'utilisation du sol et dispose : *« Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement ».*

L'article L. 121-1 du code de l'urbanisme est relatif aux dispositions générales communes aux documents locaux d'urbanisme : schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme et cartes communales. Il prévoit que ces documents doivent déterminer les conditions permettant d'assurer un équilibre entre :

- le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux ;

- l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, milieux et paysages naturels ;

- la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables.

Outre la recherche de cet équilibre, les documents locaux d'urbanisme doivent assurer :

- la qualité urbaine, architecturale et paysagère des entrées de ville ;
- la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat ;
- la réduction des gaz à effet de serre, la maîtrise de l'énergie et la production énergétique à partir de sources renouvelables, la préservation de la qualité de l'air et de l'eau, la préservation des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, ainsi que la prévention des risques naturels, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

II. Le texte du projet de loi

L'article 1^{er} du projet de loi propose une nouvelle rédaction pour l'article L. 4424-9 du CGCT, qui reprend et complète considérablement les dispositions du droit existant.

Le **premier alinéa** du texte proposé pour le **paragraphe I** de l'article L. 4424-9 du code précité, qui donne compétence à la Collectivité territoriale de Corse pour élaborer le PADDUC, demeure sans changement.

Le **deuxième alinéa** prévoit que le PADDUC définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique. Cette stratégie doit garantir l'équilibre territorial et respecter les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme, ce qui était déjà le cas dans le droit existant.

Le **troisième alinéa** prévoit que le PADDUC fixe les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, de développement agricole, rural et forestier, de pêche et d'aquaculture, d'habitat, de transports, d'infrastructures et de réseaux de communication et de développement touristique. Cette énumération se distingue de la rédaction actuelle de l'article L. 4424-9 du CGCT sur les points suivants :

- la protection et la mise en valeur du territoire sont mises en avant ;
- le développement agricole, rural et forestier, la pêche et l'aquaculture, ainsi que l'habitat et le développement touristique sont mentionnés ;
- en revanche, il n'est plus fait mention d'une approche multimodale en matière de transports, ni de valorisation des ressources énergétiques.

Le **quatrième alinéa** prévoit que le PADDUC définit les principes de l'aménagement de l'espace qui en résultent et détermine notamment les espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que les sites et paysages à

protéger ou à préserver, l'implantation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, la localisation préférentielle ou les principes de localisation des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives.

Le **cinquième alinéa** est relatif à la cartographie dont le PADDUC est assorti. Il prévoit que la destination générale des différentes parties du territoire fait l'objet d'une carte, dont le degré de précision ne peut excéder 1/100 000e.

Cette carte générale peut être précisée, le cas échéant, par les documents cartographiques prévus à l'article L. 4424-10 et au II de l'article L. 4424-11 du CGCT, tels qu'ils résultent, respectivement, de l'article 3 et de l'article 4 du projet de loi. Il s'agit de cartes à plus petite échelle couvrant deux catégories de secteurs :

– d'une part, ceux qui concernent les chapitres individualisés du PADDUC valant schéma de cohérence écologique, schéma régional des infrastructures et des transports, schéma de mise en valeur de la mer ;

– d'autre part, ceux qui concernent les « espaces géographiques limités » présentant un « caractère stratégique au regard des enjeux de préservation ou de développement ».

Le **sixième alinéa** dispose que le PADDUC comporte les mentions prévues par l'article L. 121-11 du code de l'urbanisme. C'est-à-dire que son rapport de présentation devra décrire et évaluer les incidences notables que le plan peut avoir sur l'environnement et présenter les mesures envisagées pour éviter, réduire et, dans la mesure du possible, compenser les incidences négatives.

Le **septième alinéa** dispose que le PADDUC prévoit des critères, indicateurs et modalités permettant à la collectivité territoriale de Corse de suivre l'application de ses dispositions et leurs incidences.

Le **premier alinéa** du texte proposé pour le **paragraphe II** de l'article L. 4424-9 du CGCT dispose que le PADDUC prend en compte les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national répondant aux conditions fixées par les articles L. 121-9 et L. 121-9-1 du code de l'urbanisme et comporte, le cas échéant, les dispositions nécessaires à leur réalisation.

Il s'agit des projets d'ouvrage, de travaux ou de protection présentant un caractère d'utilité publique qui sont qualifiés comme étant d'intérêt général par l'autorité administrative (PIG), ainsi que des opérations d'intérêt national (OIN) dont la liste est arrêtée par des décrets en Conseil d'État. La déclaration d'intérêt général ou l'inscription sur la liste des OIN conditionne, notamment, la mise en œuvre des procédures d'expropriation.

Il n'existe actuellement en Corse aucune OIN. Le projet de construction par la société EDF-PEI d'un site de production d'électricité de 120 MW fonctionnant au gaz naturel, sur le territoire des communes d'Ajaccio et de Bastelicaccia, a été qualifié de PIG par arrêté n° 2011028-0004 du 28 janvier 2011, en vue de la prise en compte du projet dans les documents d'urbanisme des deux communes.

Le **deuxième alinéa** dispose que le PADDUC prend en compte les risques naturels, sanitaires et technologiques. Il prévoit qu'il doit être compatible avec les objectifs et les orientations fondamentales des plans de gestion des risques d'inondation prévus par l'article L. 566-7 du code de l'environnement, ainsi qu'avec les dispositions définies par les 1° et 3° de cet article.

L'article L. 566-7 du code précité, qui résulte de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, prévoit que l'autorité administrative arrête, avant le 22 décembre 2015, à l'échelon de chaque bassin ou groupement de bassins, un plan de gestion des risques d'inondation.

Le 1° du même article précise que chaque plan de gestion comprend les orientations fondamentales et dispositions présentées dans les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux concernant la prévention des inondations au regard de la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

Le 3° du même article précise que chaque plan de gestion comprend des dispositions pour la réduction de la vulnérabilité des territoires face aux risques d'inondation, comprenant des mesures pour le développement d'un mode durable d'occupation et d'exploitation des sols, des mesures pour la réduction de la vulnérabilité des activités économiques et du bâti et, le cas échéant, des mesures pour l'amélioration de la rétention de l'eau et l'inondation contrôlée.

Le texte proposé pour le **paragraphe III** de l'article L. 4424-9 du CGCT prévoit que les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et, à défaut de SCOT (il n'existe pour l'instant encore aucun SCOT sur le territoire de l'île), les autres documents locaux d'urbanisme (plans locaux d'urbanisme, schémas de secteur, cartes communales ou documents en tenant lieu) doivent être compatibles avec le PADDUC.

Cette relation de compatibilité doit se vérifier, notamment, dans la délimitation et dans l'affectation des zones situées sur les territoires couverts par les documents locaux d'urbanisme, 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 est assignée à ces zones par le PADDUC.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur apprécie la manière dont l'article 1^{er} du projet de loi insiste sur l'équilibre à trouver, dans une perspective de développement durable, entre la préservation de l'environnement, qui est mise en avant dans la rédaction proposée, et le développement économique, social, culturel et touristique de la Corse. Les espaces naturels et les paysages de l'île sont à tous égards exceptionnels, et il est opportun que le PADDUC comporte un rapport d'évaluation environnementale, qui amènera la Collectivité territoriale de Corse à se poser la question de son impact.

Le PADDUC apparaît clairement comme ayant une double nature : d'une part, c'est un document d'orientation pour les objectifs du développement, qui permettra à la Collectivité territoriale de Corse de faire des choix, d'autre part, c'est un document de planification spatiale, qui traduira ces objectifs et orientations dans les diverses affectations du territoire de l'île.

C'est pourquoi il est important que le PADDUC soit assorti d'une cartographie adéquate. Celle-ci comportera une carte de destination générale des différentes parties du territoire à une échelle de 1/100 000^e au moins, qui pourra toutefois être précisée pour certaines zones par des cartes à plus petite échelle.

Cette échelle étant laissée à l'appréciation de l'Assemblée de Corse, votre rapporteur insiste sur le fait que celle-ci ne pourra pas descendre dans un trop grand degré de détail sans risquer de porter atteinte à l'autonomie des communes pour élaborer leurs documents d'urbanisme.

En effet, l'article 1^{er} du projet de loi réaffirme que les documents locaux d'urbanisme sont liés au PADDUC par une relation de compatibilité : si les cartes annexées au PADDUC devaient descendre au niveau de la parcelle, les plans locaux d'urbanisme ou cartes communales se retrouveraient soumis à une relation de conformité.

Enfin, votre rapporteur relève que cet article prévoit, ce qui est nouveau, que le PADDUC devra être doté de critères et d'indicateurs et préciser les modalités qui permettront à la Collectivité territoriale de Corse d'en suivre l'application. Cette obligation d'évaluation permettra d'éclairer les modifications ou révisions du PADDUC prévues par l'article 5 du projet de loi.

À cet article, votre commission a adopté quatre amendements, à l'initiative de votre rapporteur, qui ne lui apportent pas d'autres modifications que rédactionnelles ou de précision.

<p>Votre commission a adopté l'article 1^{er} ainsi rédigé.</p>
--

Article 2

(Articles L. 4424-10 et L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales)

Dispositions de coordination

Commentaire : cet article procède à une abrogation de l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales, dont les dispositions se retrouvent ailleurs dans le projet de loi, et à une renumérotation de l'article L. 4424-10 du même code, sans lui apporter aucune modification.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 4424-12 du CGCT pose le principe de l'équivalence du PADDUC avec trois catégories de schémas d'aménagement :

– son premier alinéa dispose que le PADDUC vaut, pour les secteurs qu'il détermine, schéma de mise en valeur de la mer au sens de l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. Il ajoute que les dispositions correspondantes sont regroupées dans un chapitre individualisé au sein du plan.

– son deuxième alinéa dispose que le PADDUC vaut schéma régional d'aménagement et de développement du territoire au sens de l'article 34 de la même loi.

– son troisième alinéa prévoit que les dispositions du PADDUC relatives aux services collectifs de transport valent schéma régional de transport au sens de l'article 14-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs et s'imposent aux plans départementaux des transports.

L'article L. 4424-10 du CGCT prévoit que le PADDUC peut compléter la loi Littoral sur un point et y déroger sur un autre point :

– son paragraphe I dispose que le PADDUC peut, « *par une délibération particulière et motivée de l'Assemblée de Corse* », fixer une liste complémentaire à la liste des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques à préserver, prévue par l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme. Cette délibération définit également leur localisation.

– son paragraphe II prévoit que le PADDUC peut également, toujours par une délibération particulière et motivée de l'Assemblée de Corse,

déterminer, « *en tenant compte de la fréquentation touristique de certains sites et de la préservation de l'environnement, les espaces situés dans la bande littorale [...] dans lesquels peuvent être autorisés [...] des aménagements légers et des constructions non permanentes destinés à l'accueil du public, à l'exclusion de toute forme d'hébergement, dans le respect des paysages et des caractéristiques propres à ces sites* ». La réalisation de ces aménagements et constructions est soumise à l'enquête publique.

Par ailleurs, le dernier paragraphe de l'article L. 4424-10 prévoit qu'un rapport d'évaluation annuel portant sur la mise en œuvre de ces dispositions et précisant leur impact réel sur l'environnement et le développement durable est établi par la Collectivité territoriale de Corse et adressé au Premier ministre, qui le transmet au Parlement.

II. Le texte du projet de loi

L'article 2 du projet de loi, très bref, dispose que l'article L. 4424-12 du CGCT est abrogé et que l'article L. 4424-10 du même code devient l'article L. 4424-12. Il procède donc à une abrogation du premier, mais à une simple renumérotation du second.

III. La position de votre commission

L'abrogation de l'article L. 4424-12 du CGCT ne pose pas de difficulté, car elle s'inscrit dans la restructuration des dispositions du CGCT relatives au PADDUC opérée par le projet de loi. Ainsi, les dispositions de cet article qui prévoient que le PADDUC vaut schéma de mise en valeur de la mer et vaut schéma régional des transports se retrouvent dans la nouvelle rédaction de l'article L. 4424-10 du CGCT proposée par l'article 3 du projet de loi.

Certes, les dispositions de l'article L. 4424-12 du CGCT abrogé qui prévoient que le PADDUC vaut schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) ne se retrouvent nulle part dans le projet de loi. Mais, dans la mesure où l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ne donne pas de force juridique à ce schéma, il n'a pas paru utile de réaffirmer l'équivalence du PADDUC avec le SRADT.

D'ailleurs, le maintien de cette équivalence pourrait amener à poser la question de savoir si, et dans quelle mesure, le PADDUC doit satisfaire aux obligations de contenu du SRADT telles que fixées par la loi du 7 janvier 1983. Ce serait donc une source d'insécurité juridique, et il paraît préférable que le contenu du PADDUC soit complètement décrit dans le CGCT.

L'article L. 4424-10 est éminemment sensible, dans la mesure où il concerne l'application de la loi Littoral en Corse.

Son premier paragraphe joue dans un sens forcément protecteur, puisqu'il autorise l'Assemblée de Corse, dans le cadre du PADDUC, à compléter la liste des espaces, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, qui est actuellement fixée par décret. En pratique, le classement des sites remarquables est aujourd'hui opéré par les services de l'État sous l'égide du Préfet. La délibération de l'Assemblée de Corse tiendrait lieu du décret mais, s'agissant d'une liste complémentaire, elle ne pourra qu'ajouter des espaces et des sites à ceux déjà identifiés en application des lois et règlements, qu'elle devra respecter en tout état de cause.

En revanche, son deuxième paragraphe constitue une dérogation aux principes d'inconstructibilité de la loi Littoral, puisqu'il autorise l'Assemblée de Corse, également dans le cadre du PADDUC, à déterminer des espaces de la bande littorale des cent mètres dans lesquels pourront être implantés des aménagements légers et des constructions non permanentes destinés à l'accueil du public.

Il s'agit là des « paillotes » situées en bord de plage, qui jouent un grand rôle dans l'attrait de l'offre touristique de la Corse. Actuellement, celles d'entre elles qui sont les plus proches de l'eau peuvent bénéficier d'autorisations temporaires d'occupation du domaine public maritime, délivrées par le Préfet, à condition d'être entièrement démontées et retirées de la plage en dehors de la saison touristique. Celles qui se situent un peu plus en retrait de la plage et ne sont pas entièrement démontables se trouvent dans une situation juridique plus fragile. L'article L. 146-6-1 du code de l'urbanisme, qui résulte de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, prévoit que, afin de réduire les conséquences sur une plage et les espaces naturels proches de nuisances ou de dégradations liées à la présence d'équipements ou de constructions réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi Littoral, une commune peut établir un schéma d'aménagement autorisant, à titre dérogatoire, le maintien ou la reconstruction d'une partie de ces équipements ou constructions à l'intérieur de la bande des cent mètres, dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique. Ce schéma d'aménagement est approuvé, après enquête publique, par décret en Conseil d'État.

Les dispositions du paragraphe II de l'article L. 4424-10 du CGCT avaient été très débattues lors de la discussion de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, et la commission spéciale constituée au Sénat pour l'examen de ce texte en avait proposé la suppression. Maintenues par l'Assemblée nationale dans le texte définitif de la loi, elles n'ont toutefois pas trouvé à s'appliquer en pratique, puisque la Collectivité territoriale de Corse n'a pas encore adopté de PADDUC.

Votre commission a adopté conforme le texte de l'article 2 du projet de loi, qui se contente de renuméroter l'article L. 4424-10 du CGCT sans lui apporter aucune modification ni de forme, ni de fond.

Votre commission a adopté l'article 2 sans modification.

Article 3

(Article L. 4424-10 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Articulation avec les autres schémas de planification

Commentaire : cet article précise l'articulation du plan d'aménagement et de développement durable de Corse avec le schéma régional de cohérence écologique, avec le schéma régional des infrastructures et des transports, ainsi qu'avec le schéma de mise en valeur de la mer.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 371-1 du code de l'environnement, tel qu'il résulte de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », définit une « trame verte » et une « trame bleue » qui visent, sur l'ensemble du territoire national, à définir les espaces importants pour la biodiversité et à identifier les « corridors écologiques » les reliant. Cette « trame verte et bleue » se compose de deux strates de documents :

– au niveau national, l'autorité administrative compétente de l'État définit les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (article L. 371-2 du même code) ;

– au niveau régional, des schémas régionaux de cohérence écologique prennent en compte les orientations nationales, ainsi que les éléments pertinents des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (article L. 371-3 du même code).

L'article L. 371-4 du même code dispose que le PADDUC vaut schéma régional de cohérence écologique.

L'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État prévoit que, dans les zones côtières, des schémas de mise en valeur de la mer peuvent être établis. Ces schémas fixent les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral.

Ils déterminent la vocation générale des différentes zones, et notamment les zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Ils précisent les mesures de protection du milieu marin.

Ils déterminent également les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants, ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime.

L'article L. 4424-12 du CGCT, que l'article 2 du projet de loi propose d'abroger, dispose que le PADDUC vaut schéma de mise en valeur de la mer.

L'article L. 1213-1 du code des transports dispose que le schéma régional des infrastructures et des transports constitue le volet relatif aux infrastructures et aux transports du schéma régional d'aménagement et de développement du territoire prévu par l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

L'article L. 1213-3 du même code prévoit que ce schéma a pour objectif prioritaire de rendre plus efficace l'utilisation des réseaux et des équipements existants et de favoriser la complémentarité entre les modes de transport ainsi que la coopération entre les opérateurs, en prévoyant la réalisation d'infrastructures nouvelles lorsqu'elles sont nécessaires. Il détermine, selon une approche intégrant les différents modes de transport et leur combinaison, les objectifs des services de transport offerts aux usagers, les modalités de leur mise en œuvre ainsi que les critères de sélection des actions qu'il préconise.

II. Le texte du projet de loi

L'article 3 du projet de loi insère dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 4424-10 qui confirme et précise l'équivalence du PADDUC avec les schémas de trois catégories différentes présentés ci-dessus.

Le **paragraphe I** du texte proposé pour l'article L. 4424-10 du CGCT dispose que le PADDUC vaut schéma régional de cohérence écologique, au sens de l'article L. 371-3 du code de l'environnement. En cela, il ne fait que confirmer le principe déjà posé par l'article L. 371-4 du code précité. Mais il va plus loin, en détaillant le contenu de chapitre du PADDUC qui vaudra schéma régional de cohérence écologique.

En effet, selon l'étude d'impact annexée au projet de loi, *« le CGCT, dans sa rédaction actuelle, ne contient aucune disposition indiquant les obligations de contenu auxquelles le PADDUC doit satisfaire à titre [de schéma régional de cohérence écologique]. Il est vrai que le code de*

l'environnement décrit le contenu obligatoire des schémas régionaux de cohérence écologique, mais il n'est pas dit actuellement, ni dans le CGCT, ni dans le code de l'environnement, si et dans quelle mesure ces prescriptions s'imposent au PADDUC. Demander à la [Collectivité territoriale de Corse] d'élaborer ce document en laissant le doute sur les obligations qu'elle doit satisfaire serait un élément majeur d'insécurité juridique. C'est pourquoi il est proposé d'écrire le contenu qui devra être celui du chapitre du PADDUC valant schéma régional de cohérence écologique ».

Ainsi, le texte proposé reprend, pour l'essentiel, les dispositions de l'article L. 371-3 du code précité :

– le **troisième alinéa** prévoit que le PADDUC recense les espaces protégés, identifie les espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité et définit des espaces naturels ou semi-naturels et des formations végétales linéaires ou ponctuelles qui permettent de les relier en constituant des continuités écologiques ;

– le **quatrième alinéa** prévoit que le PADDUC recense les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux figurant sur les listes établies en application de l'article L. 214-17 du code de l'environnement, identifie tout ou partie des zones humides dont la préservation ou la remise en bon état contribue aux objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), notamment les « zones humides d'intérêt environnemental particulier » mentionnées à l'article L. 211-3 du même code, et définit les cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux et zones humides importants pour la préservation de la biodiversité qui n'ont pas été ainsi recensés ou identifiés ;

– le **cinquième alinéa** prévoit que le PADDUC prend en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques mentionnées à l'article L. 371-2 du même code.

Le **paragraphe II** du texte proposé pour l'article L. 4424-10 du CGCT dispose que le PADDUC vaut schéma régional des infrastructures et des transports au sens de l'article L. 1213-1 du code des transports. Pour les mêmes raisons de sécurité juridique que précédemment, il ajoute que le PADDUC doit comprendre tout ou partie des analyses, objectifs et actions prévus pour ce schéma par l'article L. 1213-3 de ce code et par les dispositions réglementaires prises pour son application. Il précise que les dispositions du PADDUC relatives aux services collectifs de transport s'imposent aux plans départementaux des transports.

Le **paragraphe III** dispose que le PADDUC vaut, pour les secteurs qu'il détermine, schéma de mise en valeur de la mer. Il ajoute que le PADDUC définit pour lesdits secteurs les orientations, vocations, principes, mesures et sujétions particulières prévus par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

Enfin, le **paragraphe IV** prévoit que les dispositions prévues par les paragraphes I à III du présent article sont regroupées dans des chapitres individualisés au sein du PADDUC et, le cas échéant, assorties de documents cartographiques. Il ajoute que, lorsque ces documents cartographiques ont une portée normative, leur objet et leur échelle sont déterminés par délibération de l'Assemblée de Corse. Celle-ci pourra donc, si elle le souhaite, établir des cartes à plus petite échelle que celle de la carte de destination générale des différentes parties du territoire de l'île, afin de mieux définir les zones couvertes par les trois types de schémas mentionnés ci-dessus.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur apprécie la manière dont le texte proposé pour l'article L. 4424-10 du CGCT cherche à apporter un maximum de sécurité juridique à la Collectivité territoriale de Corse, en explicitant le contenu des trois chapitres du PADDUC qui auront valeur, respectivement, de schéma régional de cohérence écologique, de schéma régional des infrastructures et des transports et de schéma de mise en valeur de la mer.

Comme le fait justement observer l'étude d'impact annexée au projet de loi, *« la portée de ces équivalences doit être définie dans un souci de sécurité juridique. A défaut, si la [Collectivité territoriale de Corse] était obligée d'élaborer le PADDUC dans l'incertitude à cet égard, elle risquerait à la fois d'excéder sa compétence si elle élaborait un document trop détaillé ou de la méconnaître si elle élaborait un document trop limité »*.

Toutefois, il importe que le contenu de ces schémas, tel qu'il est repris dans ce projet de loi spécifique à la Corse, ne diffère pas de leur contenu tel qu'il est défini par les dispositions générales applicables aux autres régions de France. Or, à cet égard, le texte proposé semble comporter une lacune.

En effet, l'article L. 371-3 du code de l'environnement prévoit que le schéma régional de cohérence écologique comprend notamment une cartographie comportant la trame verte et la trame bleue. L'article L. 371-1 du même code dispose que la trame verte comprend, outre les espaces protégés et les espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité ainsi que les « corridors écologiques », les surfaces mentionnées à l'article L. 212-14, c'est-à-dire les bandes larges d'au moins cinq mètres le long de certains cours d'eau que les exploitants ou les propriétaires des parcelles riveraines sont tenus de maintenir couvertes par une végétation permanente composée d'espèces adaptées à l'écosystème naturel environnant.

Votre commission a donc complété, à l'initiative de votre rapporteur, le paragraphe I du texte proposé par l'article 3 du projet de loi pour l'article L. 4424-10 du CGCT par un alinéa disposant que le PADDUC recense les cours d'eau, sections de cours d'eau et plans d'eau bordés par les surfaces mentionnées à l'article L. 212-14.

Elle a également adopté, sur cet article du projet de loi, deux amendements apportant des **améliorations rédactionnelles**.

Enfin, votre rapporteur souligne que, si l'Assemblée de Corse se voit conférer toute latitude pour déterminer l'objet et l'échelle des documents cartographiques qui illustreront les schémas mentionnés par cet article, elle devra veiller à ne pas descendre dans un degré de détail qui ferait du PADDUC un quasi-document local d'urbanisme, qui s'imposerait alors aux documents locaux d'urbanisme de rang inférieur par une relation de conformité et non plus de compatibilité.

Votre commission a adopté l'article 3 ainsi modifié.

Article 4

(Article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales)

Articulation avec les lois Littoral et Montagne et opposabilité aux tiers de certains espaces à caractère stratégique

Commentaire : cet article, d'une part, confirme la possibilité pour le plan d'aménagement et de développement durable de Corse de préciser les modalités d'application des lois Montagne et Littoral et, d'autre part, prévoit la possibilité pour la Collectivité territoriale de Corse de définir des espaces géographiques limités à caractère stratégique, assortis d'une cartographie détaillée, qui pourront être directement opposables aux tiers en l'absence de documents locaux d'urbanisme.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que le PADDUC peut préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, des articles L. 145-1 à L. 146-9 du code de l'urbanisme relatifs aux dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral.

Il ajoute que les dispositions du PADDUC qui précisent les modalités d'application des articles L. 145-1 à L. 146-9 du code de l'urbanisme sont applicables aux personnes mentionnées à ces articles, c'est-à-dire :

– dans les zones de montagne (article L. 145-2 du même code), à toute personne publique ou privée *« pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, pour l'ouverture des carrières, la recherche et l'exploitation des minerais, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, la réalisation de remontées mécaniques et l'aménagement de pistes, l'établissement de clôtures et les installations classées pour la protection de l'environnement »*;

– dans les zones littorales (article L. 146-1 du même code), à toute personne publique ou privée *« pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, pour l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais. Elles sont également applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement »*.

II. Le texte du projet de loi

L'article 4 du projet de loi propose une nouvelle rédaction pour l'article L. 4424-11 du CGCT, qui comporte deux sujets bien distincts. : d'une part, des dispositions relatives aux modalités d'application des lois Montagne et Littoral, d'autre part, des dispositions relatives à certaines zones à caractère stratégique.

Le **premier alinéa** du **paragraphe I** confirme la possibilité pour le PADDUC de préciser les modalités d'application des articles L. 145-1 et suivants du code de l'urbanisme sur les zones de montagne et des articles L. 146-1 et suivants du même code sur les zones littorales. Toutefois, il ne reprend pas l'expression « adaptées aux particularités géographiques locales ».

Le **second alinéa** confirme, dans une rédaction plus précise que celle du droit existant, que les dispositions du PADDUC sont applicables aux personnes et opérations qui sont mentionnées respectivement à l'article L. 145-2 et à l'article L. 146-1 de ce code.

Le **premier alinéa** du **paragraphe II** prévoit que le PADDUC peut, « compte tenu du caractère stratégique au regard des enjeux de préservation ou de développement » présentés par « certains espaces géographiques limités », définir leur périmètre, fixer leur vocation et comporter des dispositions relatives à l'occupation du sol assorties le cas échéant de documents cartographiques dont l'objet et l'échelle sont déterminés par délibération de l'Assemblée de Corse.

Il s'agit donc d'un deuxième cas de figure, après celui prévu par l'article 3 du projet de loi pour les espaces définis au titre du schéma régional de cohérence écologique, du schéma régional des infrastructures et des

transports, et du schéma de mise en valeur de la mer, où le PADDUC pourra comporter des cartes plus précises que la carte de destination générale des différentes parties du territoire de l'île au 1/100 000e.

En outre, et c'était une demande de l'Assemblée de Corse dans son avis consultatif sur l'avant-projet de loi, le **second alinéa** prévoit qu'en l'absence de documents locaux d'urbanisme, les dispositions du PADDUC relatives à ces espaces à caractère stratégique sont opposables aux tiers dans le cadre des procédures de déclaration et de demande d'autorisation prévues par le code de l'urbanisme.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur constate que le paragraphe I du texte proposé pour l'article L. 4424-11 du CGCT ne fait que reprendre, avec quelques modifications rédactionnelles, les dispositions du droit existant qui autorisent le PADDUC à préciser les modalités d'application des articles du code de l'urbanisme résultant des lois Montagne et Littoral.

Il s'agit là d'un sujet essentiel pour que l'aménagement de la Corse ne souffre plus de l'insécurité juridique actuelle. Le projet de PADDUC élaboré par le précédent Conseil exécutif de la Collectivité territoriale de Corse, et finalement retiré, comportait déjà un chapitre entièrement consacré aux modalités d'application des lois Littoral et Montagne.

Quant à la nouvelle Assemblée de Corse issue des élections de mars 2010, elle s'apprête à lancer des Assises du littoral qui visent à sortir de la situation de blocage dans lequel se trouve le processus de planification d'urbanisme dans l'île, en organisant des échanges entre les représentants de l'État en Corse, les associations de protection du littoral, les représentants du tribunal administratif de Bastia, les représentants du monde économique spécialement concernés par la problématique du littoral, les associations de maires, les deux présidents de conseils généraux, le président du parc naturel, les deux présidents d'agglomération d'Ajaccio et de Bastia. L'objectif de ces Assises est de parvenir à dégager des éléments de consensus pour traiter la question de l'aménagement du littoral en Corse, ce travail ayant vocation à être intégré au nouveau PADDUC.

Selon les informations fournies par le Gouvernement à votre rapporteur, la précision selon laquelle les modalités d'application des articles du code de l'urbanisme issus des lois Montagne et Littoral sont « adaptées aux particularités géographiques locales » a été supprimée parce qu'elle a été jugée comme étant d'une portée juridique incertaine.

Pour sa part, votre rapporteur estime cette expression du droit existant suffisamment claire : elle se comprend d'elle-même et relève du simple bon sens. Il a donc proposé à votre commission d'adopter un amendement qui la maintient dans la rédaction proposée pour l'article L. 4424-11 du CGCT.

Bien sûr, ces dispositions reconduites à l'identique ne donnent absolument pas au PADDUC le droit de déroger aux lois Montagne et Littoral. Il pourra seulement en préciser les modalités d'application, sans rien en retrancher ni ajouter. Et, *in fine*, le travail de la Collectivité territoriale de Corse sur ce point sera soumis au contrôle du juge administratif, qui pourra en vérifier la conformité à la loi.

Votre commission a en outre adopté, pour cet article du projet de loi, un amendement de précision.

En ce qui concerne le paragraphe II du texte proposé pour l'article L. 4424-11 du CGCT, votre rapporteur ne peut que renouveler la mise en garde déjà exprimée à propos de l'article précédent du projet de loi : l'Assemblée de Corse ne pourra pas descendre dans un trop grand degré de détail lorsqu'elle aura à définir les « espaces géographiques limités » présentant un « caractère stratégique » au regard des enjeux de préservation ou de développement, sauf à exposer le PADDUC à un risque d'inconstitutionnalité. En particulier, l'échelle choisie par l'Assemblée de Corse pour les documents cartographiques afférents ne pourra pas être trop petite.

Ces espaces à caractère stratégique seront d'autant plus importants qu'ils seront directement opposables aux tiers dans le cadre des procédures de déclaration ou de demande d'autorisation d'urbanisme, en l'absence de documents locaux d'urbanisme. Or, en Corse, les communes qui se sont dotées de tels documents sont l'exception.

Toutefois, il convient de relativiser la portée de l'opposabilité directe des dispositions du PADDUC définissant les espaces à caractère stratégique. En effet, comme le rappelle l'exposé du projet de loi, ces dispositions ne peuvent conduire à écarter le règlement national d'urbanisme, qui prévoit une constructibilité très limitée.

Votre commission a adopté l'article 4 ainsi modifié.

Article 5

(Articles L. 4424-13 et L. 4424-14 du code général des collectivités territoriales)

Procédures d'élaboration, de modification et de révision

Commentaire : cet article améliore les modalités d'élaboration du PADDUC, instaure une procédure de modification, et réduit de dix à six ans le délai au terme duquel l'Assemblée de Corse devra examiner l'opportunité d'une révision.

I. Le droit en vigueur

Le premier alinéa de l'article L. 4424-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que le PADDUC est élaboré par le Conseil exécutif de la Collectivité territoriale de Corse.

Le deuxième alinéa établit la liste des personnes et organismes associés à l'élaboration du projet de PADDUC : le représentant de l'État, les départements, les communes ou leurs groupements compétents en matière d'urbanisme, les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie territoriales et les chambres de métiers, des organisations professionnelles. Les modalités de cette association sont définies par délibération de l'Assemblée de Corse.

Le troisième alinéa dispose que le représentant de l'État porte à la connaissance du PADDUC les projets d'intérêt général (PIG) et les opérations d'intérêt national (OIN), le plan devant prendre en compte ces projets et opérations et comportant, le cas échéant, les dispositions nécessaires à leur réalisation.

Le quatrième alinéa prévoit que le PADDUC fait l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions définies par les articles L. 121-10 à L. 121-15 du code de l'urbanisme (l'article 1^{er} du projet de loi propose de déplacer cette obligation d'évaluation environnementale dans l'article L. 4424-9 du CGCT).

Le cinquième alinéa prévoit que le projet de PADDUC est soumis pour avis au Conseil économique, social et culturel de Corse, ainsi qu'au conseil des sites de Corse. Il fait l'objet de délibérations particulières et motivées de l'Assemblée de Corse. Une fois adopté, le projet, assorti des avis des deux conseils précités, est soumis à enquête publique.

Le sixième alinéa dispose que, au vu des résultats de l'enquête publique, le PADDUC est approuvé par l'Assemblée de Corse selon les mêmes modalités que pour l'adoption du projet.

Le septième alinéa dispose que le PADDUC est révisé selon les mêmes modalités que pour son adoption.

Le huitième alinéa prévoit, qu'à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de l'approbation du PADDUC, l'Assemblée de Corse procède à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement.

Par ailleurs, l'article L. 4424-14 du CGCT dispose qu'un contrat de plan entre l'État et la Collectivité territoriale de Corse ne peut être conclu qu'après l'approbation du PADDUC par l'Assemblée de Corse.

II. Le texte du projet de loi

L'article 5 du projet de loi propose de refondre les dispositions relatives à l'adoption et la révision du PADDUC, en les répartissant entre l'article L. 4424-13 du CGCT, relatif à la procédure d'adoption, et l'article L. 4424-14, relatif à la procédure de révision, complétée par une procédure plus légère de modification.

Au passage, la clause de l'article L. 4424-14 du CGCT qui conditionnait pour la Corse la conclusion du contrat de plan État-région (CPER) à l'adoption du PADDUC, est supprimée. En effet, cette clause, qui n'a pas d'équivalent pour les régions de France continentale, a été jugée inutilement contraignante. Elle aurait même pu être gênante, en raison des difficultés rencontrées par l'Assemblée de Corse pour adopter le PADDUC, mais a été en pratique contournée grâce à un opportun changement de dénomination des CPER : ainsi, la Corse, à défaut de pouvoir conclure un contrat de plan, a conclu un contrat de projets État-région pour la période 2006-2013.

Article L. 442-13 du code général des collectivités territoriales

Le **premier alinéa** du **paragraphe I** du texte proposé pour l'article L. 4424-13 du CGCT confirme que le PADDUC est élaboré par le Conseil exécutif.

Le **deuxième alinéa** comporte une innovation : l'organisation d'un débat préalable à l'élaboration sur la stratégie et les orientations envisagées, au sein de l'Assemblée de Corse.

Le **troisième alinéa** ajoute le centre régional de la propriété forestière à la liste existante des personnes et organismes associés à l'élaboration du projet de PADDUC, et autorise l'Assemblée de Corse à consulter « toute autre organisation ».

Le **quatrième alinéa** confirme que le représentant de l'État doit porter à la connaissance du Conseil exécutif les PIG et les OIN, et y ajoute les plans de prévention des risques.

Le **cinquième alinéa** prévoit que le projet de PADDUC, ainsi que, le cas échéant, les projets de délibérations de l'Assemblée de Corse prévues par l'article L. 4224-12, c'est-à-dire relatives à l'application de la loi Littoral, sont soumis pour avis, outre au Conseil économique, social et culturel de Corse et au conseil des sites de Corse, à l'autorité de l'État compétente en matière d'environnement. Ces avis sont réputés émis s'ils n'ont pas été rendus dans un délai de trois mois, et favorables en ce qui concerne les avis des deux conseils.

Le projet de PADDUC et les projets de délibérations sont délibérés une première fois par l'Assemblée de Corse, éventuellement modifiés pour tenir compte des avis, puis soumis à enquête publique, assortis des avis. Puis, à l'issue de l'enquête publique, le PADDUC est délibéré une seconde fois par l'Assemblée de Corse, éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête publique. Les dispositions du PADDUC prises en application de l'article L. 4424-12 font l'objet de délibérations particulières et motivées de l'Assemblée de Corse.

Le **paragraphe II** du texte proposé pour l'article L. 4424-13 du CGCT confirme que des délibérations de l'Assemblée de Corse peuvent préciser la procédure d'élaboration du PADDUC.

Article L. 4424-14 du code général des collectivités territoriales

Le **paragraphe I** du texte proposé par l'article 5 du projet de loi pour l'article L. 4424-14 du CGCT instaure une procédure nouvelle de modification du PADDUC, qui comporte trois étapes :

Le **premier alinéa** prévoit que le PADDUC peut être modifié sur proposition du Conseil exécutif de la Collectivité territoriale de Corse, à condition que les changements envisagés n'aient pas pour effet de porter atteinte à son économie générale. Les dispositions du III de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme sont applicables : c'est-à-dire que, si les modifications envisagées sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, la modification du PADDUC doit donner lieu soit à une nouvelle évaluation environnementale, soit à une actualisation de l'évaluation environnementale réalisée lors de son élaboration.

Le **deuxième alinéa** prévoit que les modifications envisagées sont soumises pour avis aux mêmes personnes, organismes et organisations qui ont été associés à l'élaboration du PADDUC en application de l'article L. 4424-13 du CGCT, mais que leur avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois.

Le **troisième alinéa** dispose que les modifications sont approuvées par l'Assemblée de Corse après enquête publique.

Le **paragraphe II** est relatif à la procédure d'évaluation obligatoire et de révision éventuelle du PADDUC

Le **premier alinéa** réduit de dix à six ans à compter de l'approbation du PADDUC le délai à l'expiration duquel le Conseil exécutif doit procéder à une analyse globale des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement.

Le **deuxième alinéa** prévoit que cette analyse est soumise à l'avis du Conseil économique, social et culturel de Corse, communiquée au public et transmise à l'Assemblée de Corse, qui doit alors délibérer sur le maintien en vigueur du PADDUC ou sur sa révision, complète ou partielle.

Ces dispositions sont assorties d'une contrainte forte puisque, à défaut d'une délibération de l'Assemblée de Corse dans le délai d'un an à compter de la transmission par le Conseil exécutif de l'analyse prévue au précédent alinéa, le PADDUC devient caduc.

Le **troisième alinéa** dispose que le PADDUC est révisé selon les modalités prévues pour son élaboration par l'article L. 4424-13 du CGCT.

Le **paragraphe III** prévoit que des délibérations de l'Assemblée de Corse peuvent préciser les procédures de modification et de révision prévues par l'article L. 4424-14 du CGCT.

III. La position de votre commission

Votre rapporteur approuve les améliorations apportées à la procédure d'élaboration du PADDUC. La tenue d'un débat d'orientation préalable au sein de l'Assemblée de Corse permettra au Conseil exécutif d'engager l'élaboration du projet de PADDUC sur des bases politiques claires. Ce sont, sans doute, ces bases qui avaient manqué lors de la première tentative d'élaboration du PADDUC, le projet élaboré par le Conseil exécutif s'étant alors heurté dans la phase finale de la procédure à une absence d'accord sur ses orientations de départ.

Le nombre et la qualité des personnes, organismes et organisations associés garantissaient déjà, dans le droit existant, une démarche participative pour l'élaboration du projet de PADDUC. Le projet de loi complète les avis recueillis auprès du Conseil économique, social et culturel de Corse et du conseil des sites de Corse par celui de l'autorité de l'État compétente en matière d'environnement, c'est-à-dire du préfet de Corse, et prend la précaution de les enserrer dans un délai de trois mois. Enfin, la procédure d'enquête publique permettra à la population de l'île de donner directement son opinion sur l'élaboration du PADDUC.

La création d'une procédure de modification, plus légère que celle de révision, est également un élément de souplesse bienvenu. A ce propos, néanmoins, votre rapporteur estime trop binaire le choix laissé à l'Assemblée

de Corse lorsque le Conseil exécutif lui présentera, au terme d'un délai de six ans, une analyse globale des résultats de l'application du PADDUC, notamment du point de vue de l'environnement. En effet, selon le projet de loi, l'Assemblée de Corse n'aurait alors d'autre alternative que de délibérer soit sur le maintien en vigueur du PADDUC, soit sur sa révision, complète ou partielle.

S'il est légitime d'obliger la Collectivité territoriale de Corse à se poser périodiquement la question de l'opportunité d'une adaptation du PADDUC après en avoir évalué les effets, il n'y a pas de raison de l'obliger à recourir à la procédure de révision. On peut aussi envisager également l'hypothèse où l'évaluation de l'application du PADDUC ferait apparaître comme nécessaire une adaptation marginale, qu'une simple modification pourrait aussi bien opérer.

C'est pourquoi, à l'initiative de votre rapporteur, votre commission a complété par la possibilité d'une modification le choix des procédures offert à l'Assemblée de Corse pour intégrer les enseignements retirés de l'évaluation du PADDUC.

Votre rapporteur a, par ailleurs, estimé excessivement contraignante, et même dangereuse, la clause selon laquelle, si l'Assemblée de Corse ne délibère pas sur les conclusions à tirer de l'évaluation des effets du PADDUC dans un délai d'un an à compter de la transmission de l'analyse globale faite par le Conseil exécutif, le PADDUC devient caduc.

Votre rapporteur comprend bien qu'il s'agit d'inciter l'Assemblée de Corse à se déterminer dans un délai raisonnable. Toutefois, cette contrainte juridique sur une décision politique lui paraît avoir des conséquences excessives. En effet, on ne peut pas exclure une situation de blocage politique, qui empêcherait l'Assemblée de Corse de délibérer dans le délai imparti. La caducité automatique du PADDUC créerait alors un vide juridique tout à fait dommageable.

Cette clause pourrait même être contreproductive : dans l'urgence de se déterminer, et afin d'éviter tout vide juridique, l'Assemblée de Corse pourrait décider par facilité de maintenir en l'état le PADDUC, alors qu'une révision – ou une modification – serait justifiée.

C'est pourquoi votre commission, à l'initiative de votre rapporteur, a supprimé cette clause de caducité automatique.

Du reste, l'expérience a montré que ce genre de « menace » sur l'Assemblée de Corse est inefficace. Ainsi, comme il a été rappelé ci-dessus, la loi du 22 janvier 2002 conditionnait, pour la Corse, la conclusion du contrat de plan État-région à l'adoption du PADDUC. Cette clause conditionnelle n'a

pas empêché l'Assemblée de Corse de tarder à adopter le PADDUC jusqu'à aujourd'hui, ni la Corse de conclure néanmoins un contrat de projets État-région pour la période 2006-2013.

Votre commission a adopté l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

(Article L. 371-4 du code de l'environnement)

Articulation avec les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques

Commentaire : cet article précise l'articulation dans le temps entre le PADDUC et les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

I. Le droit en vigueur

L'article L. 371-4 du code de l'environnement, qui résulte de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, précise la manière dont les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, qui constituent le cadre national de la « trame verte et bleue », s'articulent dans le temps avec les documents d'aménagement particuliers à la Corse, aux départements d'outre-mer et à Mayotte.

En ce qui concerne la Corse, son paragraphe I prévoit que le PADDUC prend en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, mentionnées à l'article L. 371-2 du code de l'environnement, et vaut schéma régional de cohérence écologique. Si le PADDUC est adopté avant l'approbation des orientations nationales, il est, si nécessaire, modifié dans un délai de cinq ans.

II. Le texte du projet de loi

Le **paragraphe I** de l'article 6 du projet de loi abroge le I de l'article L. 371-4 du code de l'environnement.

Le **paragraphe II** propose de nouvelles dispositions pour régler l'articulation temporelle du PADDUC avec les orientations nationales pour la

préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, qui ne seront donc plus codifiées dans le code de l'environnement, mais figureront directement dans le présent projet de loi.

La solution proposée est la suivante : si le PADDUC est approuvé moins de deux ans après la première publication des orientations nationales, il peut l'être sans chapitre valant schéma régional de cohérence écologique. Il est modifié ou révisé dans un délai de cinq ans à compter de son adoption pour que ce chapitre y soit inséré.

III. La position de votre commission

Une solution doit être prévue pour préciser l'articulation temporelle du PADDUC avec les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques. En effet, deux ans après l'adoption de la loi « Grenelle II », ce document-cadre n'est toujours pas paru.

Selon les informations communiquées par le Gouvernement à votre rapporteur, les services compétents de l'État ont élaboré un projet de document qui sera soumis au Comité national « trame verte et bleue » lors de son installation, prévue le 18 octobre prochain. La consultation interministérielle ainsi que celle du public seront également prochainement engagées. La publication du décret en Conseil d'État arrêtant les orientations nationales reste prévue pour la fin de l'année 2011, sous réserve des contraintes des avis obligatoires (Conseil national de la protection de la nature, Commission consultative d'évaluation des normes).

Néanmoins, ce calendrier prévisionnel demeure incertain, et on ne peut exclure que les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques paraissent finalement alors que la procédure d'élaboration du PADDUC serait déjà engagée. Pour éviter que la Collectivité territoriale de Corse soit alors contrainte de reprendre son travail, il paraît opportun de l'autoriser à mettre ultérieurement le PADDUC en conformité, dans un délai toutefois limité à cinq ans.

Votre rapporteur relève que la question se pose, de manière symétrique, pour les plans de gestion des risques d'inondation (PGRI).

En effet, l'article 1^{er} du projet de loi prévoit que le PADDUC doit être compatible avec les objectifs et les orientations fondamentales de ces plans qui, en application de l'article L. 566-7 du code de l'environnement, sont arrêtés par l'autorité administrative, avant le 22 décembre 2015, à l'échelon de chaque bassin ou groupement de bassin.

Si les PGRI sont arrêtés après l'approbation du PADDUC, la Collectivité territoriale de Corse devra, le cas échéant, modifier ce dernier pour le rendre compatible avec les premiers. Une difficulté particulière se pose, néanmoins, si les PGRI sont arrêtés pendant la procédure d'élaboration du PADDUC.

Il convient donc d'organiser l'articulation dans le temps du PADDUC avec les plans de gestion des risques d'inondation arrêtés moins d'un an avant son approbation par l'Assemblée de Corse.

Votre commission a ainsi complété cet article, à l'initiative de votre rapporteur, par des dispositions qui prévoient que, dans cette hypothèse, le PADDUC devra être rendu compatible avec les plans de gestion des risques d'inondation dans un délai de deux ans. Bien sûr, la modification ou la révision n'interviendra que si elle apparaît nécessaire, le PADDUC pouvant être compatible d'emblée.

Votre commission a adopté l'article 6 ainsi modifié.

*

*

*

Réunie le 12 octobre 2011, la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire a adopté l'ensemble du projet de loi dans la rédaction issue de ses travaux, le groupe socialiste, apparentés et groupe Europe écologie Les Verts rattaché, le groupe communiste républicain, citoyen et des sénateurs du parti de gauche, ainsi que le groupe de l'union centriste et républicaine, s'abstenant.

EXAMEN DES AMENDEMENTS ET ADOPTION DU TEXTE DE LA COMMISSION (mercredi 12 octobre 2011)

La commission procède à l'examen du rapport et du texte sur le projet de loi n° 688 (2010-2011) de M. Alain Houpert, rapporteur, relatif au plan d'aménagement et de développement durable de Corse.

M. Alain Houpert, rapporteur. – Le projet de loi relatif au plan d'aménagement et de développement durable de Corse, dit PADDUC, a été adopté par le Conseil des ministres le 29 juin dernier, et le Sénat en est saisi en première lecture.

Ce texte répond à une situation de blocage politique et de vide juridique.

En effet, depuis le vote de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, la collectivité territoriale de Corse a compétence pour élaborer un PADDUC, document-cadre d'aménagement et de planification spatiale du territoire qui n'a pas d'équivalent dans les autres régions de France.

Toutefois, le Conseil exécutif de la Collectivité territoriale de Corse n'a pas réussi à trouver de majorité au sein de l'Assemblée de Corse pour approuver le projet de PADDUC qu'il avait élaboré au cours des cinq années suivant le vote de la loi. Il a dû le retirer de l'examen en séance, le 15 juin 2009.

Le présent projet propose des modifications de la procédure d'élaboration du PADDUC qui devraient rendre plus facile la recherche d'un consensus. Il intègre dans ce document-cadre les apports du Grenelle de l'environnement et en précise la portée juridique, ainsi que son articulation avec les documents locaux d'urbanisme.

J'ai souhaité entendre l'ensemble des parlementaires de Corse, les quatre députés et les deux sénateurs. Je les ai rencontrés, à l'exception de notre collègue François Vendasi, qui est souffrant, et de M. Sauveur Gandolfi, député de Haute-Corse, que j'ai eu au téléphone. J'ai également effectué un déplacement de trois jours dans l'île, au cours duquel j'ai rencontré des représentants de tous les groupes politiques de l'Assemblée de Corse, le président de celle-ci, des élus locaux, des représentants des services de l'État, des représentants des associations protectrices de l'environnement, le président du Conseil économique, social et culturel de Corse, ainsi que les présidents des chambres d'agriculture et des chambres de commerce et d'industrie.

Je retire de ces entretiens l'impression que ce projet de loi est très attendu en Corse.

Pour comprendre l'ampleur de ces attentes, il faut connaître le contexte du développement économique de la Corse, mais aussi avoir

conscience des difficultés particulières de l'aménagement de cette île, d'une beauté magnifique.

L'économie de la Corse se caractérise par une croissance démographique marquée. Depuis les années 1970, l'île ne se dépeuple plus, mais gagne des habitants à un rythme plus rapide que l'ensemble de la France, soit 1,8 % par an, contre 0,7 % seulement, entre 1975 et 1999. La Corse comptant aujourd'hui 294 000 habitants, la prolongation théorique de la tendance actuelle aboutirait à une population de 400 000 habitants en 2030. Ce dynamisme démographique s'explique davantage par les apports extérieurs à l'île, en provenance de France continentale ou de l'étranger, que par la croissance naturelle. C'est un flux de 3 000 personnes qui vient grossir chaque année la population de la Corse, et qu'il faut loger.

Cette démographie explique en partie les bonnes performances de l'économie corse, qui a amorcé son rattrapage par rapport au continent.

Certes, des points faibles persistent. Les contraintes de l'insularité et du relief sont des données naturelles impossibles à effacer. L'appareil productif est insuffisamment compétitif. La Corse s'appuie plus que d'autres régions sur l'économie publique et les transferts sociaux. L'agriculture est en voie de marginalisation, avec une moyenne d'âge des agriculteurs de 58 ans et à peine une installation d'un jeune agriculteur pour cinq cessations d'activités.

La croissance est tirée par le tourisme et la construction. Les performances de l'économie insulaire sont, sur la période récente, supérieures à la moyenne nationale. Entre 1996 et 2006, le produit intérieur brut de la Corse a augmenté au rythme de 3 % par an, alors que celui de l'ensemble de la France métropolitaine ne progressait, sur la même période, qu'au rythme de 2,3 % par an. Jusqu'en 2008, le taux de chômage avait reculé en dessous du niveau national.

La croissance démographique et la bonne tenue de l'économie corse, ajoutées à la forte demande de résidences secondaires, expliquent que le marché immobilier de l'île a été en hausse constante au cours de la dernière décennie. La baisse de régime des années 2008 et 2009 a été effacée par une reprise vigoureuse dès 2010. En dépit de leur dynamisme, les prix immobiliers demeurent en Corse inférieurs à ceux des régions littorales du continent, ce qui explique que la demande ne faiblisse pas.

Cette « bulle » immobilière se traduit par une forte pression sur le marché foncier qui, en raison des conflits d'usage, concerne autant le secteur agricole que le secteur résidentiel. Elle provoque également des tensions sur le marché du logement. Les résidents de l'île trouvent de plus en plus difficilement à se loger, y compris en location, les investisseurs privilégiant le logement locatif saisonnier. Le poids des résidences secondaires représente en Corse 35 % du parc de logement, contre 10 % en moyenne nationale. Le taux de logements sociaux n'y est que de 10 % des résidences permanentes, contre 17 % en moyenne nationale.

La démographie dynamique, la forte croissance économique et les besoins de logement non satisfaits de l'île impliquent un réel besoin d'aménagement, lequel pose des difficultés particulières.

Tout d'abord, la Corse est une « montagne dans la mer » : près de 1 000 kilomètres de côtes, plus de 200 sommets de plus de 2 000 mètres d'altitude et une altitude moyenne de 568 mètres. C'est une contrainte naturelle pour l'aménagement : en dehors de la plaine orientale, les espaces plats sont rares, ce qui accentue les conflits d'usage entre l'agriculture et le développement urbain.

En deuxième lieu, l'urbanisation en Corse est peu dense. La moitié de la population est concentrée autour d'Ajaccio et de Bastia, le reste résidant dans de petites villes, de gros bourgs et des villages. Les espaces artificialisés ne représentent qu'un peu plus de 3 % du territoire corse, contre environ 9 % en France continentale. L'urbanisation prend souvent des formes extensives. Certaines communes ne comportent pas d'agglomération bien identifiée, mais un ensemble de hameaux éparpillés sur l'ensemble de leur territoire, ce qui rend très délicate l'application de la notion d'urbanisation en continuité avec les agglomérations existantes, qui vise à éviter le « mitage » du territoire.

En troisième lieu, les espaces forestiers et les milieux semi-naturels représentent environ 85 % du territoire de l'île, dont une partie considérable fait l'objet d'une protection. Un parc naturel correspond à la chaîne montagneuse centrale, les réserves naturelles marines sont au nombre de six et les sites classés ou inscrits très nombreux. Le Conservatoire du littoral a acquis 23 % du linéaire côtier de l'île, contre 11 % seulement au plan national.

Aussi un quart des communes corses sont-elles soumises à la loi Littoral, la plupart d'entre elles ressortissent à la loi Montagne, et près de 20 % du total des communes sont concernées à la fois par ces deux textes.

Enfin, la planification est pénalisée en Corse par les lacunes des documents locaux d'urbanisme. Ceux-ci sont rares : sur un total de 360 communes, 129 seulement, soit 35,8 % de l'ensemble, disposent d'un plan local d'urbanisme, d'un plan d'occupation des sols ou d'une carte communale. Il n'y a aucun schéma de cohérence territoriale (SCOT) en Corse.

Lorsqu'ils existent, ces documents souffrent d'une grande fragilité juridique. Une succession de décisions du tribunal administratif de Bastia a récemment annulé, sur le fondement de la loi Littoral, les plans d'occupation des sols de plusieurs communes, dont ceux de Sartène et Porto-Vecchio. Le juge administratif a relevé des extensions d'urbanisation qui n'étaient pas en continuité avec les agglomérations et villages existants, la difficulté étant de savoir si l'existant peut, ou non, être considéré comme urbanisé. La réponse n'est pas évidente. Suite à l'annulation de leur plan local d'urbanisme, les communes se retrouvent soumises au règlement national d'urbanisme, encore plus restrictif que la loi Littoral.

Ce projet de loi répond à l'échec du précédent PADDUC, retiré en séance le 15 juin 2009.

Cet échec est d'abord dû à des raisons de forme. Le Conseil exécutif avait confié la rédaction du projet à un bureau d'études, qui a produit un document tenant insuffisamment compte des opinions des élus de l'Assemblée de Corse et des acteurs du développement de l'île. Au terme de cinq années de gestation, ceux-ci ont eu le sentiment de se trouver devant un projet « clef en main », à prendre ou à laisser. Cette élaboration trop longue a débouché à la fin de la mandature de la Collectivité territoriale de Corse, dans un contexte préélectoral qui n'était plus favorable à la recherche du consensus.

Il y a des raisons de fond à cet échec. Selon ses détracteurs, le projet avait le tort d'orienter le développement de la Corse vers une économie « résidentielle » exclusivement axée sur le tourisme, et d'ouvrir trop largement le littoral et les terres agricoles à l'urbanisation. Ces critiques, selon moi largement polémiques, ont porté, car le projet a été dans l'ensemble mal reçu par l'opinion publique insulaire.

Il était donc nécessaire de revoir le cadre législatif d'élaboration du PADDUC avant de remettre celui-ci en chantier.

Conformément au statut, l'Assemblée de Corse a été consultée sur l'avant-projet de loi le 8 novembre 2010. Elle a adopté à l'unanimité, le 17 décembre 2010, une délibération qui demandait notamment l'adjonction au PADDUC d'une cartographie dont l'Assemblée de Corse pourra déterminer l'échelle, l'opposabilité du PADDUC aux tiers dans le cadre des procédures d'autorisation d'urbanisme, la possibilité pour l'Assemblée de Corse de préciser les modalités d'application de la procédure d'adoption du PADDUC et le raccourcissement de dix à six ans du délai prévu pour l'examen obligatoire de l'opportunité d'une révision du PADDUC après évaluation de ses effets. L'ensemble de ces modifications a été pris en compte par le Gouvernement et intégré au projet de loi issu du Conseil d'État.

Je souligne l'importance politique du vote unanime de l'Assemblée de Corse sur l'avant-projet de loi, qui augure de la possibilité d'un consensus, ou au moins d'une majorité, pour l'adoption du prochain PADDUC.

Le projet de loi apporte trois améliorations.

Premièrement, il intègre les apports du Grenelle de l'environnement, en prévoyant que le PADDUC devra être compatible avec les plans de gestion des risques d'inondation (article 1^{er}) et qu'il vaudra schéma régional de cohérence écologique (article 3).

Deuxièmement, il consolide la valeur juridique du PADDUC. L'article 1^{er} précise l'insertion du PADDUC dans la hiérarchie des documents locaux d'urbanisme, qui seront compatibles avec lui. Par ailleurs, les orientations fixées par le PADDUC seront assorties d'une cartographie adaptée. L'article 1^{er} prévoit une carte générale au 1/100 000^e, qui pourra être précisée par des cartes à plus petite échelle pour certaines zones prévues aux

articles 3 et 4. Enfin, le PADDUC sera opposable aux tiers dans le cadre des procédures de déclaration ou d'autorisation d'urbanisme, mais dans les seules zones « à caractère stratégique », et à condition qu'il n'existe pas de document d'urbanisme intermédiaire.

Troisièmement, l'article 5 améliore la procédure d'adoption et de modification du PADDUC, afin de faciliter la constitution d'une majorité pour l'approuver. Un débat d'orientation préalable au sein de l'Assemblée de Corse permettra au Conseil exécutif d'être éclairé sur ses attentes avant de commencer l'élaboration du projet de PADDUC. La liste des organismes associés à cette élaboration est complétée et les avis obligatoires sont enserrés dans des délais stricts. Une procédure nouvelle de modification est instaurée, plus légère que la procédure de révision. Enfin, le délai au terme duquel le Conseil exécutif doit procéder à une analyse globale des résultats de l'application du PADDUC, notamment du point de vue de l'environnement, est réduit de dix à six ans. Sur la base de cette analyse, l'Assemblée de Corse devra délibérer sur le maintien en vigueur du PADDUC, ou sur sa révision, complète ou partielle.

Ce projet de loi appelle trois observations.

Premièrement, ce texte comporte un risque d'inconstitutionnalité, qui me paraît maîtrisé. En effet, la compétence donnée à la Collectivité territoriale de Corse d'adopter des cartes à plus petite échelle que la carte générale de destination du territoire de l'île au 1/100 000^e, pourrait conduire à mettre les documents d'urbanisme de rang inférieur dans une relation de conformité, et non plus de compatibilité. Les principes constitutionnels s'opposent à ce que la Collectivité territoriale de Corse exerce une forme de tutelle sur les communes. Ce risque me paraît maîtrisé, dans la mesure où ces cartes à plus petite échelle ne porteront que sur certains secteurs du territoire de l'île, pour lesquels un degré supérieur de précision se justifie. La Collectivité territoriale de Corse devra néanmoins veiller, lorsqu'elle aura à déterminer l'échelle de ces cartes, à ne pas descendre dans un trop grand degré de détail.

Deuxièmement, ce projet est fondé sur la confiance qu'il accorde aux Corses, collectivement représentés par la Collectivité territoriale de Corse, pour prendre leur destin en mains. Dans la filiation des statuts de 1982, 1991, 2002, ce texte affirme la capacité des Corses à déterminer eux-mêmes une stratégie de développement durable pour leur île, à fixer les objectifs de son développement économique, social, culturel et touristique, tout en préservant son environnement exceptionnel. Ce texte fait confiance à la Collectivité territoriale de Corse pour élaborer le PADDUC sur un mode participatif et fédérateur, pour l'adopter à la majorité la plus large, puis pour en évaluer l'application et, si nécessaire, le modifier ou le réviser.

Troisièmement, lors de mon déplacement en Corse, j'ai été frappé par l'unanimité de mes interlocuteurs pour souhaiter une approbation rapide du PADDUC, donc de ce projet de loi. Il y a urgence. Idéalement, il faudrait que le Conseil exécutif puisse s'atteler à la tâche dès le début de l'année 2012,

pour aboutir au plus tard à la mi-2013. Au-delà, la perspective des prochaines élections à la Collectivité territoriale de Corse, en mars 2014, réduira les chances de pouvoir dégager un consensus.

Pour ce texte qui suscite l'approbation de tous les acteurs concernés, je ne vous proposerai que des amendements rédactionnels ou apportant des améliorations de détail.

M. Thierry Repentin. – C'est le premier texte que nous examinons en commission à la suite du renouvellement de notre Assemblée. Il n'est pas possible de légiférer sérieusement dans un délai aussi restreint, sur un texte qui sera présenté en séance plénière dès la semaine prochaine. Certes, ce n'est pas un texte d'application nationale, il ne concerne que deux départements, mais tout de même... Ne pouvant envisager, comme le Rapporteur, un déplacement en Corse, nous devrions au moins procéder à quelques auditions d'ici à la semaine prochaine.

Ce projet définit le cadre d'élaboration du PADDUC, qui correspond aux directives territoriales d'aménagement (DTA) mises en place par l'État dans les secteurs à forts enjeux, où s'exerce une forte pression démographique ou de développement sur un territoire restreint. Il est nécessaire de donner à nos amis corses le cadre juridique adéquat. Tel est l'objet de ce projet de loi. Mais nous nous interrogeons, dans la mesure où ces deux départements doivent prendre en compte deux textes à forte portée, la loi Montagne et la loi Littoral. Comment concilier le développement et la protection durable d'un territoire aux enjeux fabuleux ? La question que nous posons est celle du juste équilibre. Vous faites état de l'unanimité de vos contacts, soit quatre députés et deux sénateurs... Peut-être en avez-vous vu d'autres ? Le texte autorise des dérogations, pour des secteurs particuliers, à la loi Littoral et à la loi Montagne. Comment ces périmètres seront-ils choisis ? Les dérogations seront-elles identiques ou différentes, selon les espaces concernés ? En quoi consistent-elles ?

Vous mentionnez à l'article 5 des consultations de personnalités qualifiées. Sont-ce les mêmes que celles autorisées par les DTA, sur le reste du territoire national, ou par les SCOT, là où ils existent ?

Le groupe socialiste déposera des amendements, d'ici à la séance publique, en mettant à profit la semaine qui nous reste. Nous arrêterons notre position définitive d'ici là. Je le répète, le délai est très court et malgré l'enthousiasme du rapporteur et l'unanimité qu'il a recueillie sur le terrain, une semaine de travail supplémentaire nous sera bien nécessaire.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je soutiens ce qui vient d'être dit, en insistant sur la nécessité d'être extrêmement rigoureux sur les éventuelles dérogations à la loi Littoral et à la loi Montagne. J'ai bien entendu ce que vous avez dit sur l'unanimité. Je me souviens de la relative unanimité qui s'était manifestée il y a quelques années, lors des accords dits de Matignon, sur l'abrogation de la loi Littoral en Corse. Le Parlement, dans sa sagesse, avait estimé que cette remise en cause n'était pas opportune. A l'époque, nous nous

étions demandé s'il y avait de réels blocages d'opérations de développement harmonieux et respectueux de l'environnement, dus à l'application de ces lois. Certes, il y a des difficultés, mais je ne pense pas qu'il y ait de réel blocage. J'avais suggéré de mettre en place un groupe de travail entre les services de l'État et les élus corses pour examiner, au cas par cas, s'il existait de tels blocages. Je n'en ai jamais vu. Peut-être en a-t-on découvert depuis lors, mais il faudrait encadrer strictement les dérogations, préciser en quoi la loi actuelle est un obstacle et garantir l'absence de risque majeur pour l'environnement.

C'est un sujet extrêmement sensible. La beauté de la Corse ne résulte pas seulement de ses caractéristiques géographiques, mais aussi de la manière dont elle a su assurer un développement qui ne remet pas en cause la qualité de ses paysages. Je souhaite que nous puissions y voir plus clair sur l'encadrement de ces dérogations et je soutiens évidemment les amendements que pourrait présenter Thierry Repentin.

M. Ronan Dantec. – J'étais en Corse cet été, à titre personnel. L'été en Corse a été marqué par le débat sur l'aménagement de la Corse, c'est un élément clé du débat public. La question actuelle, en l'absence du PADDUC, porte sur l'incapacité de l'État à faire respecter la loi Littoral. L'Assemblée de Corse a réussi à définir un consensus, ce qui n'était pas évident. Nous avons besoin du PADDUC : notre première responsabilité est d'aller vite. Il faut soutenir l'Assemblée de Corse, qui a réussi à dégager un accord pour mettre en place un cadre juridique utilisable, alors que le problème aujourd'hui tient à ce que la loi n'est pas respectée.

Mme Évelyne Didier. – Comme mes collègues je regrette cette rapidité. Pour un groupe qui n'est pas très important...

M. Daniel Dubois. – ... Mais efficace !

Mme Évelyne Didier. – Merci ! Il est difficile, disais-je, de travailler dans ces délais, d'autant qu'originaire de Lorraine, je ne saisis pas forcément toutes les nuances inhérentes aux spécificités corses. Je me réjouis des améliorations décrites par le Rapporteur. Cela dit, il faut relativiser. Il y a une population qui est là depuis longtemps et nous devons veiller à la possibilité, pour les natifs de l'île, de se loger sur place. Ce n'est pas propre à la Corse. Dans d'autres régions, les natifs du pays de condition modeste ont bien des difficultés à se loger. Il importe de permettre le développement équilibré du logement social. On ne peut se satisfaire des 10 % de logements sociaux que vous avez indiqués. Nous devons tout faire pour inciter les communes et les collectivités à se doter de documents d'urbanisme leur permettant ensuite de mieux maîtriser ce qui se passe sur leur propre territoire. Le PADDUC, comme les DTA, donne des directives générales, mais c'est au niveau local que l'on règle le mieux ces questions. Je suis d'accord pour faire extrêmement attention à la loi Littoral, qui est essentielle pour éviter le bétonnage et les attaques trop fortes contre la biodiversité. Il faut que les Corses se mettent à travailler entre eux sur ce sujet ; il n'y a pas d'autre solution, les interventions venues d'ailleurs sont très difficiles. Pour une fois qu'un texte réunit un

certain consensus, il faut l'encourager. Nous donnerons notre position définitive en séance publique.

M. Daniel Raoul, président. – La commission se réunira la semaine prochaine.

M. Marc Daunis. – Elu des Alpes maritimes, je connais assez bien cette problématique. Chez nous aussi, les montagnes entrent dans la mer, avec des possibilités d'aménagement très faibles. Notre département a fait l'objet de la première DTA appliquée sur le territoire national et 52 communes dépendent à la fois de la loi Montagne et de la loi Littoral. Mais il y a en Corse des spécificités, dues à son histoire, sa culture et son insularité, qu'il ne faut jamais oublier.

Je souligne en premier lieu le besoin de PADDUC, qui est vital pour la Corse. J'attire en deuxième lieu votre attention sur le fait qu'à vouloir border le projet de loi avec une sécurité totale, nous risquons de ne pas entendre le consensus qui s'est fait jour et qui n'est pas forcément la règle, s'agissant d'enjeux aussi importants que ceux qui s'exercent sur le littoral ou les agglomérations. Ne nous livrons pas à un exercice intellectuellement satisfaisant, mais pratiquement négatif, car il permettrait tous les contournements, tant il est vrai que l'État n'a pas les moyens de sa politique. A trop vouloir border, nous obtiendrions un résultat inverse à celui que nous recherchons.

M. Yannick Vaugrenard. – L'unanimité dont vous avez fait état, Monsieur le Rapporteur, est un fait politique majeur. Quel est le degré du risque d'anticonstitutionnalité que vous avez évoqué ?

M. Alain Houpert, rapporteur. – Ce projet de loi est très attendu par tous les Corses. Je n'ai pas entendu que deux sénateurs et quatre députés ! J'ai rencontré un économiste, trois membres du cabinet du ministre de l'Intérieur, le directeur adjoint de la direction générale des collectivités locales, une responsable de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, deux membres du cabinet du secrétaire d'État chargé du Logement, le président de la collectivité territoriale de Corse, les présidents de chacun des groupes de l'assemblée de Corse, le président de l'association des maires, les présidents des chambres de commerce et d'agriculture, et bien d'autres personnes de tout bord. Il ne s'agit pas de passer en force ! Certes, mon déplacement en Corse n'a duré que deux jours et demi, mais il a été extrêmement dense. J'ai ressenti une véritable demande. Ce document permettra de concilier développement du territoire et protection de l'environnement. Il ne s'agit pas de déroger à la loi Littoral, mais de préciser ses modalités d'application dans le cadre du droit existant. Celui-ci complète la loi Littoral, en Corse, sur deux points. D'une part, l'Assemblée de Corse a compétence pour compléter la liste des espaces protégés : il s'agit bien d'en ajouter et non d'en retrancher. D'autre part, l'Assemblée pourra mettre de l'ordre dans la pagaille des paillotes, qui s'apparente à un système mafieux. Il

ne s'agit donc pas de modifier la loi Littoral, mais de la réinscrire une deuxième fois dans le marbre.

M. Dantec, vous avez raison d'évoquer l'incapacité de l'État à faire respecter la loi Littoral. Actuellement, c'est le juge qui décide, ou plutôt ouvre le parapluie, à partir de documents sans valeur juridique, comme l'atlas du littoral.

Mmes Lienemann et Didier, vous avez également exprimé vos préoccupations quant à l'application de la loi Littoral en Corse. A ce propos, la collectivité territoriale prévoit d'organiser des assises du littoral. Le projet de PADDUC permettra à la démocratie participative de se développer et d'aider à rédiger le plan. Il s'agit aussi de protéger les espaces agricoles, car les agriculteurs n'arrivent plus à réunir les terrains dont ils ont besoin. Les promoteurs débarquent partout où il y a des plaines, pour construire, le plus souvent des locations saisonnières.

M. Daunis, vous avez justement souligné le consensus qui s'est établi. Tout le monde communique à l'unisson. Vous avez parlé d'effort intellectuel, nous devons faire un effort d'empathie à l'égard des Corses, qui attendent avec impatience ce texte.

Quant au risque d'inconstitutionnalité, il faudra surtout que la collectivité territoriale ne descende pas trop bas dans l'échelle des cartes : au niveau de la parcelle, par exemple, il y aurait un risque d'empiétement sur la compétence des communes...

M. Daniel Raoul, président. – C'est un risque de tutelle de la collectivité territoriale sur les communes.

M. Alain Houpert, rapporteur. – Oui.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

M. Daniel Raoul , président. – Il n'y a pour l'instant que des amendements du rapporteur, ce qui n'augure rien de ce qui se passera la semaine prochaine.

M. Alain Houpert, rapporteur. – La vérité est plurielle.

M. Daniel Dubois. – Le groupe de l'Union centriste et républicaine ne prendra pas part au vote. Nous nous posons une question de fond : est-ce une réponse pour la Corse à un site exceptionnel ou à un site d'exception ? Même s'il paraît écarté, ce dont nous ne sommes pas tout à fait certains, c'est aussi la question posée par le risque d'inconstitutionnalité.

Il est vrai que la Corse est un site exceptionnel et qu'il faut un document cadre d'urbanisme. Notre groupe a bien écouté Mme Lienemann, qui a eu des responsabilités en la matière. Y a-t-il des blocages réglementaires

ou législatifs ? Nous avons besoin d'approfondir avant de prendre position. Le délai est un peu court, nous prendrons position en séance publique.

M. Daniel Raoul, président. – Ce projet de loi a été adopté en conseil des ministres en juin. Nous avons nommé un rapporteur potentiel en juillet. Le texte était disponible. Bien sûr, certains d'entre nous avaient d'autres préoccupations, mais il n'empêche que l'ordre du jour fixé par la conférence des présidents en juillet nous impose ce rythme infernal. Depuis le 1^{er} octobre, nous avons eu d'autres occupations que de réunir la commission et de placer ce texte sur notre table de chevet. Ce ne sont pas des conditions idéales pour légiférer.

Article 1^{er}

L'amendement n° 1 est adopté.

L'amendement n° 2 est adopté.

M. Alain Houpert, rapporteur. – L'amendement n° 3 allège la rédaction de l'alinéa 10 de l'article.

M. Thierry Repentin. – Cet amendement est-il de nature à réduire le risque de tutelle sur les communes, qui serait inconstitutionnelle ?

M. Alain Houpert, rapporteur. – Non, il est seulement rédactionnel. Il y a tutelle lorsque la localisation est trop précise.

L'amendement n° 3 est adopté.

L'amendement n° 4 est adopté.

L'article 1^{er}, modifié, est adopté.

Le sort des amendements examinés par la commission sur l'article 1^{er} est retracé dans le tableau suivant :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HOUPERT, rapporteur	1	Amendement de précision	Adopté
M. HOUPERT, rapporteur	2	Amendement rédactionnel	Adopté
M. HOUPERT, rapporteur	3	Amendement rédactionnel	Adopté
M. HOUPERT, rapporteur	4	Amendement de cohérence	Adopté

L'article 2 est adopté.

Article 3

M. Alain Houpert, rapporteur. – Cet article prévoit que le PADDUC vaut schéma régional de cohérence écologique. Or le code de l'environnement prévoit qu'un schéma régional de cohérence écologique doit comprendre une cartographie comportant la « trame verte » et la « trame bleue » mise en place par le Grenelle de l'environnement.

Cette « trame verte » est composée de trois catégories d'éléments : les espaces protégés et importants pour la préservation de la biodiversité, les « corridors écologiques » qui relient entre eux ces espaces et les surfaces correspondant à la bande de cinq mètres, le long de certains cours d'eau et plans d'eau, qui doit être dotée d'une couverture végétale permanente composée d'espèces adaptées à l'écosystème environnant. Comme cet article ne vise que les deux premières catégories, l'amendement n° 5 tend à le compléter pour inclure les cours d'eau, sections de cours d'eau et plans d'eau qui doivent être bordés par une bande végétalisée de cinq mètres.

M. Ladislas Poniatowski. – Il serait préférable de supprimer le « ou » qui précède le mot « canaux » et de le remplacer par une virgule, la rédaction serait plus élégante, en évitant la répétition « ou canaux, ou plans d'eau ».

L'amendement n° 5 rectifié est adopté.

L'amendement n° 6 est adopté.

L'amendement n° 7 est adopté.

L'article 3, modifié, est adopté.

Le sort des amendements examinés par la commission sur l'article 3 est retracé dans le tableau suivant :

Article 3			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HOUPERT, rapporteur	5	Mention de la bande végétalisée des cinq mètres	Adopté avec modification
M. HOUPERT, rapporteur	6	Amendement rédactionnel	Adopté
M. HOUPERT, rapporteur	7	Amendement rédactionnel	Adopté

Article 4

L'amendement n° 8 est adopté.

M. Alain Houpert, rapporteur. – L'alinéa 2 de l'article reprend la rédaction actuelle de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui prévoit que le PADDUC peut préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, des dispositions du code de l'urbanisme relatives aux zones de montagne et au littoral.

Toutefois, la nouvelle rédaction proposée supprime au passage l'expression « adaptées aux particularités géographiques locales ». Selon les services du ministère, cette expression serait d'une portée juridique incertaine.

Or il me semble que cette expression du droit existant se comprend d'elle-même. Je vous propose donc de la maintenir.

Cet article ne donne nullement le droit à l'Assemblée de Corse d'adapter les dispositions des lois Montagne et Littoral dans le cadre du PADDUC, mais seulement d'en préciser les modalités d'application. Une clarification apparaît souhaitable, face à la multiplicité des interprétations, le dernier mot restant au juge administratif.

L'amendement n° 9 est adopté.

L'article 4, modifié, est adopté.

Le sort des amendements examinés par la commission sur l'article 4 est retracé dans le tableau suivant :

Article 4			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HOUPERT, rapporteur	8	Amendement de précision	Adopté
M. HOUPERT, rapporteur	9	Maintien de l'expression "adaptées aux particularités géographiques locales"	Adopté

Article 5

L'amendement n° 10 est adopté.

M. Alain Houpert, rapporteur. – L'article 5 fait obligation au Conseil exécutif d'évaluer, après six ans, les résultats de l'application du PADDUC, notamment du point de vue de l'environnement. L'Assemblée de Corse doit ensuite décider le maintien en vigueur ou la révision du PADDUC.

Or, cet article instaure par ailleurs une procédure nouvelle de modification du PADDUC, plus légère que la procédure de révision. S'il est légitime d'obliger la Collectivité territoriale de Corse à se poser périodiquement la question de l'opportunité d'une adaptation du PADDUC après en avoir évalué les résultats, il n'y a pas de raison de l'obliger à recourir à la procédure de révision, alors qu'une simple modification pourrait suffire.

Je propose, par l'amendement n° 11, de laisser à l'Assemblée de Corse un triple choix, entre le maintien en vigueur du PADDUC, sa modification ou sa révision.

L'amendement n° 11 est adopté.

M. Alain Houpert, rapporteur. – Cet article prévoit que, si l'Assemblée de Corse ne délibère pas sur le sort réservé au PADDUC dans le délai d'un an à compter de la transmission de l'analyse globale de ses résultats par le Conseil exécutif, le PADDUC devient caduc.

Il s'agit d'inciter l'Assemblée de Corse à se déterminer dans des délais raisonnables. Toutefois, cette contrainte juridique sur une décision politique me paraît avoir des conséquences excessives. La caducité du PADDUC créerait un vide juridique dommageable. Cette clause pourrait être contreproductive : l'Assemblée de Corse pourrait décider par facilité de maintenir en l'état le PADDUC, alors qu'une révision ou une modification serait justifiée sur le fond. En conséquence, l'amendement n° 12 supprime cette clause de caducité.

Mme Évelyne Didier. – Nous nous abstiendrons sur cet amendement, car la question mérite d'être examinée plus à fond.

L'amendement n° 12 est adopté.

L'article 5, modifié, est adopté.

Le sort des amendements examinés par la commission sur l'article 5 est retracé dans le tableau suivant :

Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HOUPERT, rapporteur	10	Amendement de précision.	Adopté
M. HOUPERT, rapporteur	11	Ajout de la modification parmi les procédures d'adaptation du PADDUC	Adopté
M. HOUPERT, rapporteur	12	Suppression de la clause de caducité du PADDUC	Adopté

Article 6

M. Alain Houpert, rapporteur. – Le PADDUC doit être compatible avec les objectifs et les orientations des plans de gestion des risques d'inondation qui, en application de l'article 566-7 du code de l'environnement, sont arrêtés par l'autorité administrative avant le 20 décembre 2015 à l'échelon de chaque bassin ou groupement de bassin. L'amendement n°13 permet de rendre le PADDUC cohérent avec ces plans de gestion des risques d'inondation qui pourraient être arrêtés juste avant l'approbation de celui-ci par l'assemblée de Corse. Dans cette hypothèse, le PADDUC devra être rendu compatible avec les plans de gestion des risques dans un délai de deux ans. Bien sûr, la révision n'interviendra que si elle est nécessaire.

L'amendement n° 13 est adopté.

L'article 6, modifié, est adopté.

Le sort de l'amendement examiné par la commission sur l'article 6 est retracé dans le tableau suivant :

Article 6			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. HOUPERT, rapporteur	13	Articulation avec les plans de gestion des risques d'inondation	Adopté

M. Daniel Raoul, président. – Nous allons maintenant voter sur le texte.

M. Thierry Repentin. – Comme je l'ai dit en début de séance, nous prendrons une position définitive sur ce texte la semaine prochaine. Nous nous abstenons donc.

M. Daniel Raoul, président. – C'est une abstention constructive !

La commission adopte l'ensemble du projet de loi tel qu'il ressort de ses travaux, le groupe socialiste, apparentés et groupe Europe écologie Les Verts rattaché, le groupe communiste, républicain et citoyen, ainsi que le groupe union centriste et républicaine, s'abstenant.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

I. Personnes auditionnées au Sénat

Mercredi 21 septembre 2011

– **M. Guillaume GUIDONI**, économiste ;

– **M. Camille de ROCCA SERRA**, député de Corse du Sud ;

– *Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* : **M. Stéphane BOUILLON**, directeur de Cabinet, **Mme Marie-Hélène DEBART**, conseillère "Corse", **M. Cyril MAILLET**, conseiller administration territoriale, outre-mer et cultes.

– *Direction générale des collectivités locales* : **M. Bruno DELSOL**, directeur adjoint ; M. Lionel

– *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages* : **Mme Valérie LASEK**, adjointe au sous-directeur de l'aménagement durable ;

– *Secrétariat d'État chargé du logement* : **M. Olivier MOURAREAU**, chargé de mission, **Mme Emmanuelle GAY**, directrice adjointe du cabinet.

Mardi 27 septembre 2011

– *Collectivité territoriale de Corse* : **M. Paul GIACOBBI**, député de la Haute-Corse, président du Conseil exécutif ;

– **M. Nicolas ALFONSI**, sénateur de la Corse-du-Sud.

II. Personnes rencontrées lors du déplacement en Corse

Mercredi 28 septembre 2011

– *Collectivité territoriale de Corse* : **M. Dominique BUCCHINI**, président de l'Assemblée de Corse

– **M. Jean-Charles ORSUCCI**, président du groupe « Démocrates, socialistes et radicaux » ;

– **Mme Nadine NIVAGGIONI**, et **M. Hyacinthe VANNI**, membres du groupe Groupe « Femu a Corsica » ;

– **M. Etienne BASTELICA**, président du Groupe « Élus communistes et citoyens du front de gauche » ;

– **Mme Aline CASTELANI**, membre du groupe « Gauche républicaine » ;

– **M. Jean-Baptiste LUCCIONI**, président du groupe « Corse sociale et démocrate » ;

– : **M. Paul-Félix BENEDETTI**, membre du groupe « Corsica Libera ».

– *Conseil général de la Corse du Sud* : **M. Jean-Jacques PANUNZI**, président ;

– *Association des Maires* : **M. Jérôme POLVERINI**, membre du conseil d'administration de l'association ;

– *Conseil économique, social et culturel* : **M. Henri FRANCESCHI**, président du CESC et **M. Pierre AGOSTINI**, directeur du CESC.

Jeudi 29 septembre 2011

– *Office de l'environnement de Corse* : **M. Pierre GHIONGA**, président, et **Mme Maria GIUDICELLI** ;

– *Chefs de service de l'État* : **M. Eric MAIRE**, secrétaire général de la Préfecture de la Corse du Sud, **M. Alain CHARRIER**, sous-préfet de Sartène ; **M. François RAVIER**, Secrétaire général des affaires de Corse, **M. Patrice VAGNER**, Directeur régional de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL), **M. Patrick ALIM**, directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM) de Corse du Sud, **M. Jean-Pierre LILAS**, directeur régional de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF), **M. Maurice COURT** (DDTM Corse du Sud) ;

– **M. Simon RENUCCI**, député-maire d'Ajaccio ;

– *Chambre de Commerce et d'Industrie de Corse du Sud* : **M. Jacques NACER**, président ;

– *Chambre d'agriculture de Corse du Sud* : **M. Jean-Dominique MUSSO**, président ;

– **M. Ange SANTINI** et **Mme Stéphanie GRIMALDI**, membres de l'Assemblée de Corse, *Groupe « Rassembler pour la Corse »*.

Vendredi 30 octobre 2011

- **M. Louis LE FRANC**, préfet de la Haute-Corse
- *Conseil général* : **M. Jean-Jacques PADOVANI**, premier vice-président ;
- *Chambre d'agriculture* : **M. Jean-Marc VENTURI**, président ;
- *Chambres de commerce et d'industrie de Corse et de Haute-Corse* : **MM. Jean DOMINICI et Paul TROJANI**, présidents.

TABLEAU COMPARATIF

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la Commission
<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Code général des collectivités territoriales</p> <p style="text-align: center;">Quatrième partie : La région Livre IV : Régions à statut particulier et collectivité territoriale de Corse Titre II : La collectivité territoriale de Corse Chapitre IV : Compétences Section 2 : Aménagement et développement durable Sous-section 1 : Plan d'aménagement et de développement durable</p> <p>Art. L. 4424-9. – La collectivité territoriale de Corse élabore le plan d'aménagement et de développement durable de Corse.</p> <p>Le plan fixe les objectifs du développement économique, social, culturel et touristique de l'île ainsi que ceux de la préservation de son environnement.</p> <p>Il définit les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, de transports selon une approche multimodale, de télécommunications, de valorisation des ressources énergétiques, de protection et de mise en valeur du territoire de l'île. Ces orientations respectent les objectifs et les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Projet de loi relatif au plan d'aménagement et de développement durable de Corse</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>L'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p style="text-align: center;">« <i>Art. L. 4424-9. – I. – La</i> collectivité territoriale de Corse élabore le plan d'aménagement et de développement durable de Corse.</p> <p style="text-align: center;">« Le plan définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique, qui garantit l'équilibre territorial et respecte les principes énoncés aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme.</p> <p style="text-align: center;">« Il fixe les orientations fondamentales en matière de protection et de mise en valeur du territoire, de développement agricole, rural et forestier, de pêche et d'aquaculture, d'habitat, de transports, d'infrastructures et de réseaux de communication et de développement touristique.</p>	<p style="text-align: center;">—</p> <p style="text-align: center;">Projet de loi relatif au plan d'aménagement et de développement durable de Corse</p> <p style="text-align: center;">Article 1^{er}</p> <p>L'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :</p> <p style="text-align: center;">« <i>Art. L. 4424-9. – I. – Alinéa</i> sans modification</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p> <p style="text-align: center;">Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur

Il détermine les principes de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, des espaces naturels, des sites et des paysages à préserver, des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives.

Texte du projet de loi

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

« La destination générale des différentes parties du territoire fait l'objet d'une carte, dont le degré de précision ne peut excéder 1/100 000^e, et que précisent, le cas échéant, les documents cartographiques prévus à l'article L. 4424-10 et au II de l'article L. 4424-11.

« Le plan d'aménagement et de développement durable comporte les ~~mentions~~ prévues par l'article L. 121-11 du code de l'urbanisme.

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

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

Texte de la Commission

Alinéa sans modification

« La destination générale des différentes parties du territoire de l'île fait l'objet d'une carte, dont le degré de précision ne peut excéder 1/100 000^e, et que précisent, le cas échéant, les documents cartographiques prévus à l'article L. 4424-10 et au II de l'article L. 4424-11.

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

Alinéa sans modification

« II. – **Alinéa sans modification**

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la Commission

~~« Il prend en compte les risques naturels, sanitaires et technologiques. Lorsqu'un plan de gestion des risques d'inondation prévu par l'article L. 566-7 du code de l'environnement est approuvé, le plan d'aménagement et de développement durable de Corse doit être compatible avec les objectifs de gestion des risques d'inondation et les orientations fondamentales des plans de gestion de ces risques prévus par l'article L. 566-7 du code de l'environnement ainsi qu'avec les dispositions définies par les 1° et 3° de cet article.~~

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

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

« III. – **Sans modification**

Article 2

Article 2

Art. L. 4424-12. – Le plan d'aménagement et de développement durable vaut, pour les secteurs qu'il détermine, schéma de mise en valeur de la mer au sens de l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat. Les dispositions correspondantes sont regroupées dans un chapitre individualisé au sein du plan.

L'article L. 4424-12 est abrogé et l'article L. 4424-10 du code général des collectivités territoriales devient l'article L. 4424-12.

L'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales est abrogé et l'article L. 4424-10 du même code devient l'article L. 4424-12.

Il vaut schéma régional d'aménagement et de développement du territoire au sens de l'article 34 de la même loi.

Textes en vigueur

Les dispositions du plan relatives aux services collectifs de transport valent schéma régional de transport au sens de l'article 14-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs et s'imposent aux plans départementaux des transports.

Art. L. 4424-10. – I. – Le plan d'aménagement et de développement durable peut, par une délibération particulière et motivée de l'Assemblée de Corse, fixer, pour l'application du premier alinéa de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, une liste complémentaire à la liste des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques à préserver. Cette délibération tient lieu du décret prévu au premier alinéa du même article L. 146-6. Elle définit également leur localisation.

II. – Le plan d'aménagement et de développement durable peut également, par une délibération particulière et motivée de l'Assemblée de Corse, déterminer, en tenant compte de la fréquentation touristique de certains sites et de la préservation de l'environnement, les espaces situés dans la bande littorale définie au III de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme dans lesquels peuvent être autorisés, indépendamment des dérogations prévues au III du même article L. 146-4 et dans les conditions que le plan précise, des aménagements légers et des constructions non permanentes destinés à l'accueil du public, à l'exclusion de toute forme d'hébergement, dans le respect des paysages et des caractéristiques propres à ces sites.

Texte du projet de loi

Texte de la Commission

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la Commission
<p>La réalisation de ces aménagements et constructions est soumise à l'enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement. Une enquête publique unique portant sur l'ensemble des aménagements et constructions prévus peut être organisée dès lors que le dossier d'enquête précise les conditions d'aménagement et de gestion de l'ensemble des espaces en cause.</p> <p>III. – Un rapport d'évaluation annuel portant sur la mise en œuvre des dispositions prévues par le présent article et précisant leur impact réel sur l'environnement et le développement durable est établi par la collectivité territoriale de Corse et adressé au Premier ministre, qui le transmet au Parlement.</p>	<p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Il est inséré dans le code général des collectivités territoriales un nouvel article L. 4424-10 ainsi rédigé :</p> <p style="padding-left: 40px;">« Art. L. 4424-10. – I. – Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse vaut schéma régional de cohérence écologique au sens de l'article L. 371-3 du code de l'environnement.</p> <p style="padding-left: 40px;">« À ce titre :</p> <p style="padding-left: 40px;">« - il recense les espaces protégés au titre du livre III et du titre I^{er} du livre IV du code de l'environnement, identifie les espaces naturels importants pour la préservation de la biodiversité et définit des espaces naturels ou semi-naturels et des formations végétales linéaires ou ponctuelles qui permettent de les relier en constituant des continuités écologiques ;</p>	<p style="text-align: center;">Article 3</p> <p>Après l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales, il est rétabli un article L. 4424-10 ainsi rédigé :</p> <p style="padding-left: 40px;">« Art. L. 4424-10. – I. – Alinéa sans modification</p> <p style="padding-left: 40px;">Alinéa sans modification</p> <p style="padding-left: 40px;">Alinéa sans modification</p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la Commission

« - il recense les cours d'eau, parties de cours d'eau ou canaux figurant sur les listes établies en application ~~de l'article L. 214-17~~ du code de l'environnement, identifie tout ou partie des zones humides dont la préservation ou la remise en bon état contribue à la réalisation des objectifs ~~visés au~~ IV de l'article L. 212-1 du même code, notamment les zones humides mentionnées à l'article L. 211-3 et définit les cours d'eau, parties de cours d'eau, canaux et zones humides importants pour la préservation de la biodiversité qui n'ont pas été ainsi recensés ou identifiés.

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

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

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

Alinéa sans modification

« II. – **Sans modification**

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la Commission

Art. L. 4424-11. – Le plan d'aménagement et de développement durable peut préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, des articles L. 145-1 à L. 146-9 du même code relatifs aux dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral.

Les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales doivent être compatibles avec le plan.

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

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

Article 4

L'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales est ainsi rédigé :

« *Art. L. 4424-11.* – I. – Le plan d'aménagement et de développement durable peut préciser les modalités d'application des articles L. 145-1 et suivants du code de l'urbanisme sur les zones de montagne et des articles L. 146-1 et suivants du même code sur les zones littorales.

« III. – **Sans modification**

« IV. – **Sans modification**

Article 4

Alinéa sans modification

« *Art. L. 4424-11.* – I. – Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse peut préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, des articles L. 145-1 et suivants du code de l'urbanisme sur les zones de montagne et des articles L. 146-1 et suivants du même code sur les zones littorales.

Textes en vigueur

Les dispositions du plan qui précisent les modalités d'application des articles L. 145-1 à L. 146-9 du code de l'urbanisme sont applicables aux personnes et opérations mentionnées à ces articles.

Texte du projet de loi

« Les dispositions du plan qui précisent ces modalités sont applicables aux personnes et opérations qui sont mentionnées respectivement à l'article L. 145-2 et à l'article L. 146-1 de ce code.

« II. – Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse peut, compte tenu du caractère stratégique au regard des enjeux de préservation ou de développement présentés par certains espaces géographiques limités, définir leur périmètre, fixer leur vocation et comporter des dispositions relatives à l'occupation du sol propres auxdits espaces, assorties le cas échéant de documents cartographiques dont l'objet et l'échelle sont déterminés par délibération de l'Assemblée de Corse.

« En l'absence de schéma de cohérence territoriale, de plan local d'urbanisme, de schéma de secteur, de carte communale ou de document en tenant lieu, les dispositions du plan relatives à ces espaces sont opposables aux tiers dans le cadre des procédures de déclaration et de demande d'autorisation prévues par le code de l'urbanisme. »

Article 5

Les articles L. 4424-13 et L. 4424-14 du code général des collectivités territoriales sont remplacés par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 4424-13.* – I. – Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse est élaboré par le conseil exécutif.

« La stratégie et les orientations envisagées font l'objet d'un débat, préalable à cette élaboration, au sein de l'Assemblée de Corse.

Texte de la Commission

« Les dispositions du plan qui précisent ces modalités sont applicables aux personnes et opérations qui sont mentionnées respectivement aux articles L. 145-2 et L. 146-1 dudit code.

« II. – Sans modification

Article 5

Les articles L. 4424-13 et L. 4424-14 du code général des collectivités territoriales sont ainsi rédigés :

« *Art. L. 4424-13.* – I. – Le projet de plan d'aménagement et de développement durable de Corse est élaboré par le conseil exécutif.

Alinéa sans modification

Art. L. 4424-13. – Le plan d'aménagement et de développement durable est élaboré par le conseil exécutif.

Textes en vigueur

Le représentant de l'Etat dans la collectivité territoriale de Corse, les départements, les communes ou leurs groupements compétents en matière d'urbanisme, les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie territoriales et les chambres de métiers sont associés à l'élaboration du projet de plan selon des modalités définies par délibération de l'Assemblée de Corse. Des organisations professionnelles peuvent également être associées, dans les mêmes conditions, à son élaboration.

Le représentant de l'Etat porte à la connaissance du conseil exécutif les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national répondant aux conditions fixées en application des articles L. 121-9 et L. 121-9-1 du code de l'urbanisme. Le plan prend en compte ces projets et ces opérations et comporte, le cas échéant, les dispositions nécessaires à leur réalisation.

Le plan d'aménagement et de développement durable fait l'objet d'une évaluation environnementale dans les conditions définies par les articles L. 121-10 à L. 121-15 du code de l'urbanisme.

Texte du projet de loi

« Sont associés à l'élaboration du projet de plan le représentant de l'État dans la collectivité territoriale de Corse, les départements, les communes ou leurs groupements compétents en matière d'urbanisme, les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie et les chambres de métiers et le centre régional de la propriété forestière. Des organisations professionnelles peuvent également être associées, dans les mêmes conditions, à son élaboration. L'Assemblée de Corse peut décider de consulter toute autre organisation sur le projet de plan.

« Le représentant de l'État porte à la connaissance du conseil exécutif les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national répondant aux conditions fixées par les articles L. 121-9 et L. 121-9-1 du code de l'urbanisme, ainsi que les plans de prévention des risques.

Texte de la Commission

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la Commission
<p>Le projet de plan arrêté par le conseil exécutif est soumis pour avis au conseil économique, social et culturel de Corse ainsi qu'au conseil des sites de Corse, puis adopté par l'Assemblée de Corse. Les dispositions du projet de plan prises en application de l'article L. 4424-10 font l'objet de délibérations particulières et motivées de l'Assemblée de Corse. Le projet ainsi adopté, assorti des avis du conseil économique, social et culturel de Corse et du conseil des sites de Corse, est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.</p>	<p>« Le projet de plan arrêté par le conseil exécutif et, le cas échéant, les projets de délibérations prévues par l'article L. 4424-12, sont soumis pour avis à l'autorité de l'État compétente en matière d'environnement, au conseil économique, social et culturel de Corse ainsi qu'au conseil des sites de Corse. Ces avis sont réputés émis et, en ce qui concerne les conseils, favorables s'ils n'ont pas été rendus dans un délai de trois mois. Éventuellement modifiés pour tenir compte des avis recueillis, ces projets sont délibérés par l'Assemblée de Corse puis, assortis desdits avis, soumis à enquête publique par le président du conseil exécutif dans les conditions prévues par le chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.</p>	<p>« Le projet de plan arrêté par le conseil exécutif et, le cas échéant, les projets de délibérations prévues par l'article L. 4424-12 du présent code, sont soumis pour avis à l'autorité de l'État compétente en matière d'environnement, au conseil économique, social et culturel de Corse ainsi qu'au conseil des sites de Corse. Ces avis sont réputés émis et, en ce qui concerne les conseils, favorables s'ils n'ont pas été rendus dans un délai de trois mois. Éventuellement modifiés pour tenir compte des avis recueillis, ces projets sont délibérés par l'Assemblée de Corse puis, assortis desdits avis, soumis à enquête publique par le président du conseil exécutif dans les conditions prévues par le chapitre III du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.</p>
<p>Au vu des résultats de l'enquête publique, le plan d'aménagement et de développement durable est approuvé par l'Assemblée de Corse selon les mêmes modalités que pour son adoption.</p>	<p>« Après l'enquête publique, le plan d'aménagement et de développement durable, éventuellement modifié pour tenir compte des résultats de l'enquête publique, est à nouveau délibéré par l'Assemblée de Corse. Les dispositions du plan prises en application de l'article L. 4424-12 font l'objet de délibérations particulières et motivées de l'Assemblée de Corse.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
<p>Le plan d'aménagement et de développement durable est révisé selon les modalités prévues au présent article.</p>	<p>« II. – Des délibérations de l'Assemblée de Corse précisent la procédure d'élaboration prévue par le présent article.</p> <p>« <i>Art. L. 4424-14.</i> – I. – Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse peut être modifié, sur proposition du conseil exécutif, lorsque les changements envisagés n'ont pas pour effet de porter atteinte à son économie générale. Les dispositions du III de l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme sont applicables.</p>	<p>« II. – Alinéa sans modification</p> <p>« <i>Art. L. 4424-14.</i> – I. – Alinéa sans modification</p>
	<p>« Les modifications envisagées sont soumises pour avis aux personnes publiques, organismes et organisations dont l'association est prévue par l'article L. 4424-13. Leur avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois.</p>	<p>« Les modifications envisagées sont soumises pour avis aux personnes publiques, organismes et organisations dont l'association est prévue par l'article L. 4424-13 du présent code. Leur avis est réputé favorable s'il n'est pas intervenu dans un délai de trois mois.</p>

Textes en vigueur	Texte du projet de loi	Texte de la Commission
<p>Au plus tard à l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la délibération approuvant le plan d'aménagement et de développement durable, l'Assemblée de Corse procède à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement.</p> <p>Art. L. 4424-14. – Un contrat de plan entre l'Etat et la collectivité territoriale de Corse ne peut être conclu qu'après l'approbation par l'Assemblée de Corse du plan d'aménagement et de développement durable.</p>	<p>« Après enquête publique, les modifications sont approuvées par l'Assemblée de Corse.</p> <p>« II. – À l'expiration d'un délai de six ans à compter de la date d'approbation du plan d'aménagement et de développement durable, le conseil exécutif procède à une analyse globale des résultats de son application notamment du point de vue de l'environnement.</p> <p>« Cette analyse est soumise à l'avis du conseil économique, social et culturel de Corse, communiquée au public et transmise à l'Assemblée de Corse. L'Assemblée délibère sur le maintien en vigueur du plan d'aménagement et de développement durable de Corse ou sur sa révision, complète ou partielle. À défaut d'une telle délibération dans le délai d'un an à compter de la transmission de l'analyse prévue au présent alinéa, le plan d'aménagement et de développement durable devient caduc.</p> <p>« Le plan d'aménagement et de développement durable est révisé selon les modalités prévues pour son élaboration par l'article L. 4424-13.</p> <p>« III. – Des délibérations de l'Assemblée de Corse précisent les procédures de modification et de révision prévues par le présent article. »</p>	<p>Alinéa sans modification</p> <p>« II. – Alinéa sans modification</p> <p>« Cette analyse est soumise à l'avis du conseil économique, social et culturel de Corse, communiquée au public et transmise à l'Assemblée de Corse. L'Assemblée délibère sur le maintien en vigueur du plan d'aménagement et de développement durable de Corse, <u>sur sa modification</u>, ou sur sa révision, complète ou partielle.</p> <p>Alinéa sans modification</p> <p>« III. – Sans modification</p>

Textes en vigueur

Texte du projet de loi

Texte de la Commission

Code de l'environnement

Article 6

Article 6

**Livre III : Espaces naturels
Titre VII : Trame verte
et trame bleue**

Art. L. 371-4. – I. – En Corse, le plan d'aménagement et de développement durable, mentionné aux articles L. 4424-9 à L. 4424-15 du code général des collectivités territoriales, prend en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques mentionnées à l'article L. 371-2 du présent code et vaut schéma régional de cohérence écologique. Si le plan d'aménagement et de développement durable est approuvé avant l'approbation des orientations nationales, il est, si nécessaire, modifié dans un délai de cinq ans.

I. – Le I de l'article L. 371-4 du code de l'environnement est abrogé.

I. – **Sans modification**

II. – « Si le plan d'aménagement et de développement durable de Corse est approuvé moins de deux ans après la première publication des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques mentionnées à l'article L. 371-2 du code de l'environnement, il peut l'être sans chapitre valant schéma régional de cohérence écologique. Il est modifié ou révisé dans un délai de cinq ans à compter de son approbation pour que ce chapitre y soit inséré »

II. – **Sans modification**

III (nouveau). – Si le plan d'aménagement et de développement durable de Corse est approuvé moins d'un an après la date à laquelle a été arrêté un plan de gestion des risques d'inondation prévu par l'article L. 566-7 du code de l'environnement, il est, si nécessaire, modifié ou révisé dans un délai de deux ans pour satisfaire à l'obligation de compatibilité fixée par le deuxième alinéa du II de l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales.