

**RAPPORT
N° 2010/E6/193**

ASSEMBLEE DE CORSE

6^{EME} SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2010

16 ET 17 DECEMBRE

**RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF**

OBJET :

**AVIS DE L'ASSEMBLEE DE CORSE SUR LA PROPOSITION
DE MODIFICATIONS LEGISLATIVES
RELATIVE AU PADDUC**

COMMISSION COMPETENTE : COMMISSION DES COMPETENCES LEGISLATIVES ET
REGLEMENTAIRES

**RAPPORT DU PRESIDENT
DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE**

OBJET : Avis de l'Assemblée de Corse sur la proposition de modifications législatives relative au PADDUC.

En application de l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales, le Préfet de Corse m'a adressé la proposition de modifications du cadre d'élaboration du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse, afin de recueillir l'avis de l'Assemblée de Corse.

Cette proposition vise à modifier les articles L. 4424-9 à L. 4424-15 du code général des collectivités territoriales relatifs au Plan d'aménagement et de développement durable.

Ainsi que le précise l'exposé des motifs, les modifications législatives qui nous sont proposées ont pour objectif :

- de préciser la vocation du PADDUC, en confortant son rôle de document d'orientation à grande échelle,
- de simplifier la procédure d'élaboration, en favorisant un débat de fond sur les orientations fondamentales plutôt qu'une série de procédures successives,
- d'intégrer les prescriptions du Grenelle de l'Environnement,
- de supprimer les procédures réglementaires redondantes liées à d'autres législations.

I. Les modifications proposées :

La lecture des propositions fait apparaître les modifications suivantes (vous trouverez en annexe du rapport une présentation permettant une lecture comparée entre la version actuelle des articles du CGCT et les propositions de modification).

Article 1^{er} : Cet article, qui modifie l'article L. 4424-9 du CGCT, vise surtout à assurer une cohérence avec la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant Engagement National pour l'Environnement. Il précise donc que le plan « *définit une stratégie de développement durable du territoire* » en fixant les objectifs similaires à ceux des textes actuels et il ajoute la mention « *de façon à garantir l'équilibre territorial* », puisque désormais, le respect des objectifs de développement durable sont mis « en chapeau » de toutes les politiques d'aménagement et d'urbanisme.

Le 4^{ème} alinéa de cet article fait simplement remonter la référence aux articles L. 110 et L. 121-1 du code de l'urbanisme, selon la même logique : créer un cadre juridique commun à l'ensemble des documents d'aménagement et d'urbanisme.

On peut rappeler que l'article L. 110 dispose que « *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.* » Enumérant les

différentes fonctions de l'aménagement, cet article rappelle également que l'action des collectivités en matière d'urbanisme « *contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation de ce changement* ».

D'autre part, l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, modifié par la loi Grenelle II, assigne aux documents d'urbanisme les objectifs suivants :

- l'équilibre entre :
 - a). le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, la restructuration des espaces urbanisés, la revitalisation des centres urbains et ruraux, la mise en valeur des entrées de ville et le développement rural ;
 - b). l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ;
 - c). la sauvegarde des ensembles urbains et du patrimoine bâti remarquables ;
- la diversité des fonctions urbaines et rurales et la mixité sociale dans l'habitat (...);
- la réduction des émissions de 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, de l'eau, du sol et du sous-sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, et la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

La modification du 5^{ème} alinéa est purement rédactionnelle et vise à mieux distinguer les principes de localisation et les principes de détermination.

Article 2 : cet article, qui modifie les deux premiers alinéas de l'article L. 4424-11 du CGCT (à noter que l'article L. 4424-10 du CGCT reste inchangé), n'apporte pas de grands changements. Il rappelle la place du PADDUC dans la hiérarchie des documents de planification en tenant compte de la nouvelle rédaction de l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme : les SCOT et les PLU doivent être compatibles avec le PADDUC.

D'autre part, le 3^{ème} alinéa de cet article stipule que le PADDUC peut préciser les modalités d'application des dispositions relatives aux zones de montagne (articles L. 145-1 à 145-13 du code de l'urbanisme) et celles relatives au littoral (articles L. 146-1 à 146-9 du même code). Il reprend le texte ancien qui figurait au 1^{er} alinéa, avec deux modifications cependant :

- le membre de phrase « *adaptées aux particularités géographiques locales* » a disparu.
- il est précisé que le PADDUC peut préciser les modalités d'application des dispositions visant les zones de montagne et le littoral « *à l'échelle du territoire* ». Cette précision indique que c'est bien au niveau d'une considération d'ensemble des équilibres du territoire que se déclinent dans

le PADDUC le cadre général de ces dispositions concernant notamment les espaces proches du rivage, les espaces remarquables, les coupures d'urbanisation et les hameaux nouveaux. Cela signifie donc que le PADDUC ne doit pas descendre à une échelle qui ne serait pas pertinente s'agissant de l'économie générale d'un document élaboré au niveau de la Corse. C'est aux documents de planification de niveau inférieur qu'il appartient de préciser les dispositions au niveau de la parcelle.

Article 3 : cet article modifie l'article L. 4424-13 du CGCT (à noter : l'article L. 4424-12 reste inchangé). Il prévoit la simplification de la procédure d'élaboration et d'approbation du PADDUC. Celui-ci fera donc désormais l'objet d'un débat d'orientation au sein de l'Assemblée de Corse. Cet ajout constitue un alignement sur la procédure d'élaboration des SCOT et des PLU. En outre, l'étape de l'adoption par l'Assemblée de Corse après avis du conseil économique, social et culturel de Corse et du conseil des sites de Corse et avant mise à l'enquête publique est supprimée. Désormais, l'Assemblée de Corse approuve le document après enquête publique.

D'autre part, l'article précise qu'à l'expiration d'un délai de dix ans, le Conseil Exécutif procède à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement, et le présente à l'Assemblée de Corse qui délibère sur son maintien en vigueur ou sur sa révision complète ou partielle. A défaut le PADDUC devient caduc. Là encore, il est fait application au PADDUC d'une « matrice » commune aux documents d'aménagement et d'urbanisme, à la différence que la rédaction retenue pour les SCOT impose un délai de six ans et non de dix ans. En outre, pour les SCOT, l'article L. 122-14 du code de l'urbanisme stipule que l'analyse des résultats de l'application du document doit s'effectuer « *en matière d'environnement, de transports et de déplacements, de maîtrise de la consommation d'espace et d'implantation commerciale* ». Enfin, toujours pour les SCOT, l'analyse doit être « *communiquée au public et à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement mentionnée à l'article L. 121-12* ».

Nous pouvons sans doute nous demander s'il n'est pas opportun de demander que ces précisions figurent également dans la modification législative du PADDUC.

Le dernier alinéa prévoit, en sus de la possibilité de réviser le plan qui existait déjà, la possibilité de le modifier, selon une procédure plus légère à condition de ne pas porter atteinte à son économie générale.

A noter que si on se réfère aux schémas d'aménagement régional des Régions d'outre mer, il est stipulé dans le CGCT que « si la modification porte atteinte aux dispositions du chapitre du schéma d'aménagement régional valant schéma de mise en valeur de la mer, l'avis du représentant de l'Etat dans la région est également sollicité ».

Article 4 : cet article supprime l'article L. 4424-14 du CGCT qui indiquait qu'un contrat de plan Etat / Collectivité Territoriale de Corse ne pouvait être conclu qu'après l'approbation du PADDUC.

Article 5 : Cet article est non codifié car il porte sur des dispositions transitoires. Il articule le PADDUC les orientations nationales pour la remise en bon état des continuités écologiques (articles L. 371-1 à 371-6 du code de

l'Environnement). Dans ce cadre, un document-cadre intitulé « Schéma régional de cohérence écologique » est élaboré, mis à jour et suivi conjointement par la Région et l'Etat, en association avec un comité régional « trames verte et bleue » créé dans chaque région. Pour la Corse, c'est le PADDUC qui vaut Schéma régional de cohérence écologique (article L. 371-4 du code de l'Environnement). L'article 5 a donc pour objet d'articuler dans le temps les deux documents : si le PADDUC est approuvé avant l'approbation des orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques, il peut être modifié dans un délai de cinq ans. Si le PADDUC est approuvé après ces orientations, il peut l'être sans chapitre valant schéma régional de cohérence écologique et est modifié dans un délai de cinq ans pour y insérer le chapitre.

II. L'avis proposé par le Conseil Exécutif :

Le Conseil Exécutif propose à l'Assemblée de Corse d'émettre un avis globalement favorable à cette proposition de modifications législatives, dans la mesure où ce texte d'une part, prévoit une procédure d'élaboration et d'adoption simplifiée avec un débat préalable d'orientations qui permettra de donner une « feuille de route » claire au Conseil Exécutif et d'autre part, met en cohérence le futur PADDUC avec les obligations nées du Grenelle de l'Environnement 1 et 2 et adapte l'élaboration du PADDUC aux matrices mises en place pour les SCOT et les PLU.

Il propose cependant de porter le débat sur l'intérêt ou non d'augmenter le niveau d'exigence et de précision du texte, notamment sur les points suivants :

- **Article 1^{er}** : il peut paraître opportun de préciser que le plan est assorti d'une cartographie dont l'échelle sera fixée par délibération de l'Assemblée de Corse. Dans ces conditions, la rédaction proposée serait au 3^{ème} alinéa : *« Le plan, assorti d'une cartographie dont l'échelle sera déterminée par délibération de l'Assemblée de Corse, définit une stratégie de développement durable du territoire (...) ».*
- Le 4^{ème} alinéa de ce même article fait référence à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme. Peut-être conviendrait-il de mentionner explicitement que les grands objectifs fixés par cet article s'appliquent de plein droit au PADDUC. Dans ces conditions, la nouvelle rédaction serait : *« Il respecte les principes énoncés à l'article L. 110 et les objectifs de développement durables fixés à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, qui s'appliqueront de plein droit. »*
- **Article 2** : La précision faite dans cet article de l'obligatoire compatibilité des SCOT et PLU avec le PADDUC gagnerait à être étendue de manière explicite aux cartes communales. Dans ces conditions, la nouvelle rédaction serait *« Les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme doivent être compatibles avec le Plan d'aménagement et de développement durable conformément aux principes énoncés à l'article L. 111-1-1 du code de l'urbanisme. Il en est de même concernant les cartes communales qui doivent être compatibles avec le PADDUC ».*
- **Article 3** : le nouveau texte fait référence à un débat d'orientations générales, mais même si l'adjectif « préalable » est mentionné, l'ambiguïté

quant au moment du débat demeure. Si l'on se conforme à la matrice des SCOT et des PLU, le débat se situe juste avant l'approbation du document (pour les SCOT, l'article L. 122-8 du code de l'urbanisme prévoit un débat « *au plus tard quatre mois avant l'examen du projet de schéma* » ; pour les PLU, ce délai fixé par l'article L. 123-9 est de deux mois), c'est-à-dire après un travail technique préalable important. Il pourrait paraître souhaitable d'anticiper ce débat préalable et de le situer au tout début de la démarche, afin de fixer la feuille de route politique, voire de se réserver la possibilité de le conduire en plusieurs phases, si nécessaire. La rédaction proposée n'apparaissant pas contraignante de ce point de vue, il peut être proposé de maintenir le texte en l'état.

- Sur ce même article, il convient de s'interroger sur l'intérêt de maintenir à dix ans ou de ramener à six ans le délai ouvrant l'obligation pour le Conseil Exécutif de présenter une analyse des résultats de l'application du document. Le délai de six ans permettrait de se conformer aux SCOT. De plus, le droit européen prône une évaluation en continu.
- En outre, en matière d'évaluation, l'analyse des résultats de l'application du document pourrait être élargie, outre les aspects environnementaux, aux grandes thématiques suivantes : mise en œuvre des grands projets structurants en matière d'infrastructures de transport et de déplacement, développement économique et commercial, maîtrise de la consommation d'espace artificialisé, développement social et équilibres territoriaux. Enfin, il semble pertinent que, à l'instar des procédures utilisées pour les SCOT, les résultats de cette évaluation puissent être communiqués au public.

III. La question du véhicule législatif :

A ce stade, nous ne disposons pas de précision sur le « véhicule législatif » choisi par le Gouvernement pour faire adopter ces modifications législatives par le Parlement.

Le choix est le suivant :

- un projet de loi (émanant du Gouvernement), mais son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale risque de prendre quelque temps ;
- le « rattachement » à un texte de loi en cours d'examen (par le Gouvernement ou par les parlementaires) serait sans doute la solution la plus opportune, mais il convient de trouver le texte adéquat, du type « Diverses dispositions relatives aux Collectivités locales » ;
- une proposition de loi (émanant des parlementaires). Celle-ci pourrait, dans le cas d'un consensus politique sur le texte, être déposée par l'ensemble des parlementaires corses.

En tout état de cause, il convient d'indiquer au Gouvernement notre volonté que la procédure soit accélérée, afin que nous puissions disposer d'un texte législatif dès le début 2011.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

ASSEMBLEE DE CORSE

DELIBERATION N° 10/ AC DE L'ASSEMBLEE DE CORSE PORTANT AVIS SUR LA PROPOSITION DE MODIFICATIONS LEGISLATIVES DU PADDUC

SEANCE DU

L'An deux mille dix, et le , l'Assemblée de Corse, régulièrement convoquée s'est réunie au nombre prescrit par la loi, dans le lieu habituel de ses séances, sous la présidence de M. Dominique BUCCHINI, Président de l'Assemblée de Corse.

L'ASSEMBLEE DE CORSE

VU le Code Général des Collectivités Territoriales, Titre II, Livre IV, IVème partie,

VU le courrier du Préfet de Corse en date du 8 novembre 2010 adressé au Président du Conseil Exécutif, lui demandant de saisir le Président de l'Assemblée de Corse, en application de l'article L. 4422-16 du code général des collectivités territoriales et le courrier en date du 25 novembre 2010 indiquant que le délai de consultation de l'Assemblée de Corse est repoussé jusqu'à la date de session de décembre,

SUR rapport du Président du Conseil Exécutif de Corse,

APRES avis de la Commission des compétences législatives et règlementaires,

APRES EN AVOIR DELIBERE

ARTICLE PREMIER :

EMET un avis favorable à la proposition de modifications législatives relative au Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC).

DEMANDE la prise en compte des éléments suivants :

- **Article 1^{er}, 3^{ème} alinéa** : « *Le plan, assorti d'une cartographie dont l'échelle sera déterminée par délibération de l'Assemblée de Corse, définit une stratégie de développement durable du territoire (...)* ».
- **Article 1^{er}, 4^{ème} alinéa** : « *Il respecte les principes énoncés à l'article L. 110 et les objectifs de développement durables fixés à l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme, qui s'appliqueront de plein droit.* »
- **Article 2, 2^{ème} alinéa** : Ajouter à la fin de l'alinéa « *Il en est de même concernant les cartes communales qui doivent être compatibles avec le PADDUC* ».
- **Article 3, 9^{ème} alinéa** : « *Au plus tard 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 des*

résultats de son application notamment du point de vue de l'environnement, de la mise en œuvre des grands projets structurants en matière d'infrastructures de transport et de déplacement, de développement économique et commercial, de maîtrise de la consommation d'espace artificialisé, de développement social et des équilibres territoriaux. Cette analyse est communiquée au public et présentée à l'Assemblée de Corse, qui délibère sur son maintien en vigueur ou sur une révision complète ou partielle. A défaut d'une telle délibération, le plan d'aménagement et de développement durable devient caduc ».

ARTICLE 2 :

DEMANDE que ce texte de loi soit très rapidement présenté devant le Parlement, afin d'entrer en vigueur dans les meilleurs délais.

ARTICLE 3 :

La présente délibération, qui pourra être diffusée partout où besoin sera, fera l'objet d'une publication au recueil des actes administratifs de la Collectivité Territoriale de Corse.

AJACCIO, le

Le Président de l'Assemblée de Corse

Dominique BUCCHINI