

CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET CULTUREL DE CORSE
CUNSIGLIU ECUNOMICU, SUCIALE E CULTURALE DI CORSICA

Rapport sur
la problématique foncière en Corse



FEVRIER 2009



Séance plénière du 19 février 2009

Groupe de travail foncier co présidé par :

- *ANGELETTI André, Président de la commission du développement économique ;*
- *CICCADA Vincent, Président de la commission de l'environnement.*



Avant propos

Le Conseil Economique, Social et Culturel de Corse a été sollicité en juillet 2007 par le Président de la SAFER Corse, Monsieur Christian ORSUCCI et le Président de la Chambre Régionale d'Agriculture, Monsieur Etienne SUZZONI pour mener une réflexion sur le foncier en Corse.

Le Bureau du CESC prenant en compte l'acuité avec laquelle la problématique foncière se pose en Corse et de la nécessité d'une maîtrise foncière pour un développement harmonieux de notre territoire s'est autosaisi sur ce thème le 5 septembre 2007.

Le 18 octobre 2007, le Bureau a créé en son sein un groupe de réflexion qui a été ouvert aux conseillers le 23 octobre 2007, lors de la séance plénière du CESC.

Ce groupe de réflexion, chargé de mener ce travail à son terme, était présidé par Messieurs André ANGELETTI, Président de la commission du développement économique et Vincent CICCADA, Président de la commission de l'environnement. Etaient également inscrits dans ce groupe Madame Simone VOILLEMIER, Messieurs Gérard MORTREUIL, Patrick SALVATORINI, et Dominique ZAMBONI.

Le groupe de travail a été assisté dans ses travaux par Monsieur Daniel POLVERELLI.

Le groupe de réflexion remercie toutes les personnes qui ont contribué à l'élaboration de ce rapport.

La liste des différentes personnalités rencontrées est fournie en annexe.



Sommaire

AVANT PROPOS.....	3
-------------------	---

INTRODUCTION.....	12
-------------------	----

PREMIÈRE PARTIE : DIAGNOSTIC RETRACANT L'ETAT DU PATRIMOINE FONCIER EN CORSE... 15

<i>I/ UN PATRIMOINE FONCIER EN PROIE À UN PROFOND DÉSORDRE JURIDIQUE.....</i>	<i>16</i>
---	-----------

§1. UN PATRIMOINE FONCIER NON TITRÉ.....	16
--	----

A. UN DÉFICIT DE TITRES PRÉJUDICIABLE.....	17
--	----

1. Une carence de titres issue de circonstances sociohistoriques.....	17
---	----

2. Une carence de titrage très importante.....	19
--	----

B. LES CONSÉQUENCES INDUITES PAR LE DÉFICIT DE TITRES DE PROPRIÉTÉ.....	20
--	----

1. Le défaut de titres entrave la gestion publique du patrimoine.....	20
---	----

2. Le défaut de titres compromet toute initiative privée.....	21
---	----

§2. UN PATRIMOINE FONCIER EN PROIE À L'INDIVISION SUCCESSORALE INORGANISÉE.....	23
--	----

A. UNE INDIVISION ANORMALEMENT PROLONGÉE.....	23
---	----

B. UNE INDIVISION ANORMALEMENT RÉPANDUE.....	24
--	----

II/UN PATRIMOINE FONCIER EN PROIE À UNE MAÎTRISE SPATIALE APPROXIMATIVE.....27

- A. UN PATRIMOINE FONCIER MAL DÉLIMITÉ.....27
 - 1. La nécessité de délimiter le territoire..... 27
 - 2. La prolifération des biens non délimités..... 29
- B. UN PATRIMOINE FONCIER MORCELÉ..... 32
 - 1. Les origines du morcellement foncier..... 32
 - 2. L'étendue du morcellement foncier.....33

III/ UN PATRIMOINE FONCIER EN PROIE À UN IMPORTANT DÉFICIT D'AMÉNAGEMENT..... 34

- A. UN PATRIMOINE FONCIER EN PROIE À UN IMPORTANT DÉFICIT
D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE..... 34
 - 1. Une Corse dans l'attente d'une véritable planification au niveau
régional.....34
 - 2. Un aménagement du territoire lacunaire au niveau communal et
intercommunal.....36
- B. UN IMPORTANT DÉFICIT D'AMÉNAGEMENT FONCIER RURAL EN
CORSE.....37
 - 1. Une carence en matière de remembrements ruraux..... 38
 - 2. Une carence de réorganisation foncière..... 38

IV/ UN MARCHÉ FONCIER MAL MAÎTRISÉ.....	40
§1. LES CARACTÉRISTIQUES DU MARCHÉ FONCIER RÉGIONAL.....	40
§2. LES OUTILS DE RÉGULATION DU MARCHÉ FONCIER RÉGIONAL.....	41
A. DES OUTILS TECHNIQUES DE RÉGULATION DU MARCHÉ FONCIER INSUFFISANTS.....	41
1. Une Société d'Aménagement Foncier et d'Exploitation Rurale (SAFER) insuffisamment soutenue.....	41
2. Une absence totale d'établissements publics fonciers (EPF) en Corse.....	42
3. Un Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres inopérant dans l'intérieur de l'île.....	43
4. Une absence dommageable d'observatoire foncier régional.....	43
5. Une absence préjudiciable d'agence d'urbanisme.....	44
B. DES OUTILS JURIDIQUES DE RÉGULATION DU MARCHÉ FONCIER SOUS-EXPLOITÉS.....	44
1. Un droit de préemption sous-exploité.....	44
2. Une absence de fonds foncier régional.....	45

V/	UN PATRIMOINE FONCIER À LA RECHERCHE DE SES VOCATIONS.....	47
A.	LA PRÉSERVATION DE L'ACTIVITÉ AGRICOLE MOBILISE DE GRANDS ESPACES.....	47
1.	Le déclin de l'activité agricole.....	47
2.	La nécessité de soutenir l'agriculture corse.....	48
B.	L'URBANISATION REQUIERT SANS CESSER D'AVANTAGE D'ESPACES...	49
1.	Une demande de logements croissante.....	49
2.	L'équipement de la Corse en infrastructures de transport requiert l'emploi de vastes surfaces de terrain.....	50
C.	LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'ÎLE MOBILISE D'IMPORTANTES SUPERFICIES DE TERRAIN.....	51
1.	Le développement du tissu industriel et commercial de l'île mobilise d'importantes surfaces de terrain.....	51
2.	Le développement touristique de l'île mobilise de vastes superficies de terrain.....	51
D.	UNE EXPLOITATION DU FONCIER RESTREINTE PAR LE RESPECT DE NORMES ENVIRONNEMENTALES EXIGEANTES	52
1.	Le respect de la « loi littoral ».....	52
2.	Le respect de la « loi montagne ».....	53
3.	Le respect de la directive « Seveso ».....	54
4.	Les sites « Natura 2000 ».....	55

**VI/ LA FISCALITE APPLICABLE A LA GESTION DU
PATRIMOINE FONCIER EN CORSE..... 56**

**§1. LA FISCALITE APPLICABLE A LA POSSESSION DU
PATRIMOINE FONCIER..... 56**

A. LES IMPOTS DIRECTS LOCAUX..... 56

1. La base d'imposition des impôts directs locaux..... 56

2. Les taxes directes locales..... 57

B. LES TAXES D'ÉQUIPEMENT..... 59

1. Les taxes spéciales d'équipement (TSE)..... 59

2. La taxe locale d'équipement (TLE)..... 61

3. La taxe forfaitaire sur les cessions à titre onéreux des terrains nus devenus constructibles..... 62

**§2. LA FISCALITE APPLICABLE A LA TRANSMISSION DU
PATRIMOINE FONCIER..... 62**

A. UNE FISCALITÉ DE DROIT COMMUN..... 62

1. Les droits d'enregistrement..... 62

2. Les droits de mutation..... 63

B. UNE FISCALITE SPÉCIFIQUE À LA CORSE..... 65

1. Un régime fiscal historique..... 65

2. Un retour progressif au droit commun..... 67

SECONDE PARTIE : PROPOSITIONS VISANT À RÉSORBER LES PROBLÈMES LIÉS AU PATRIMOINE FONCIER EN CORSE.....73

I/ GARANTIR UNE MEILLEURE MAÎTRISE JURIDIQUE DES SOLS..... 74

A. LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DESTINÉES À ENRAYER L'INDIVISION SUCCESSORALE INORGANISÉE.....74

1. La mise en œuvre de mesures visant à faciliter la gestion de l'indivision en
Corse.....74
2. La mise en œuvre de mesures destinées à faciliter la résolution de l'indivision en
Corse.....76

B. LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DESTINÉES À FACILITER LA RECONSTITUTION DES TITRES DE PROPRIÉTÉ EN CORSE..... 77

1. La mise en œuvre d'une procédure de titrage appropriée..... 77
2. La reconstitution des titres de propriété en Corse mobilise des moyens
conséquents.....78

II/ GARANTIR UNE MEILLEURE MAÎTRISE SPATIALE DES SOLS..... 82

A. LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DESTINÉES À ENRAYER LE MORCELLEMENT PARCELLAIRE.....82

1. Regrouper la propriété des sols..... 83
2. Regrouper l'usage des sols au regard de leur vocation respective..... 83

B.	LA MISE EN ŒUVRE DE POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EFFICACES.....	86
1.	Poursuivre le processus de territorialisation des politiques publiques amorcé par la CTC	86
2.	Doter la Corse d'une planification efficace.....	87
3.	Mettre en œuvre des mesures destinées à libérer du foncier.....	88

III/ GARANTIR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DES OUTILS TECHNIQUES DE GESTION ET DE RÉGULATION DU MARCHÉ FONCIER.....

90

A.	SOUTENIR LES OUTILS TECHNIQUES AU SERVICE DU MONDE RURAL.....	90
1.	Promouvoir la mise en place d'un fonds foncier régional.....	90
2.	Soutenir les actions menées par la SAFER de Corse.....	91
B.	LA CRÉATION D'OUTILS TECHNIQUES D'AMÉNAGEMENT URBAIN....	93
1.	La création d'agences de l'urbanisme.....	93
2.	La création d'établissements publics fonciers.....	93

TROISIEME PARTIE : CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS DU CESC SUR LE FONCIER EN CORSE.....	95
<i>Constat.....</i>	<i>96</i>
<i>Problèmes.....</i>	<i>99</i>
<i>Objectifs.....</i>	<i>100</i>
<i>Propositions.....</i>	<i>101</i>
1. Pour une maîtrise du foncier en Corse.....	101
2. Pour une meilleure maîtrise spatiale en zone urbaine et périurbaine.....	104
3. Pour une reconquête des espaces agricoles et forestiers.....	106
4. Pour une intervention optimale des différents acteurs mobilisés dans la gestion du territoire.....	107
<i>Conclusion.....</i>	<i>109</i>
<i>Contribution du STC.....</i>	<i>110</i>
ANNEXES.....	111
- Liste des personnes auditionnées.....	112
- Table des sigles et abréviations utilisés.....	115
- Cartographies.....	117
➤ Les sites Natura 2000 en Corse.....	118
➤ Etat des documents d'urbanisme en Corse du Sud.....	119
➤ Etat des documents d'urbanisme en Haute Corse.....	120
REMERCIEMENTS.....	121

INTRODUCTION

La problématique du foncier est actuellement au centre des préoccupations de l'ensemble de nos concitoyens. La maîtrise juridique et spatiale de ce patrimoine constitue un préalable indispensable à toute initiative d'organisation d'un territoire. Le développement économique, la production agricole, la création d'infrastructures, de logements, la préservation des espaces naturels et littoraux représentent en effet autant d'enjeux dont les fondements sont à situer au niveau d'une gestion harmonieuse des sols. Le devenir de ces aspects indispensables au fonctionnement de tout système social moderne apparaît ainsi subordonné à la prise en compte d'un dénominateur commun : le patrimoine foncier.

En Corse, plus encore que sur le reste du territoire national, la question du foncier se pose avec une acuité particulière. Cette problématique cristallise les passions et alimente des controverses idéologiques et politiques.

Faut-il sanctuariser le littoral de l'île ou en destiner une partie plus ou moins importante à l'urbanisation et au développement touristique local ?

Quels sont les moyens à mettre en œuvre pour enrayer la hausse exponentielle des prix des terrains et permettre aux jeunes corses d'acquérir des biens ?

Comment préserver les terres agricoles face à une urbanisation qui ne cesse de s'étendre autour des villes de Corse ?

Les outils chargés de réglementer le marché foncier sont-ils assez nombreux et suffisamment soutenus pour jouer leur rôle de manière satisfaisante ?

La fiscalité foncière est-elle adaptée et équitable ? Existe-il une véritable politique foncière en Corse ?

Les questions légitimes que se posent les corses sur le devenir de leur terre témoigne de l'intérêt incontesté manifesté par la communauté insulaire pour cette problématique.

Le patrimoine foncier de l'île n'étant pas extensible, il paraît à présent essentiel de concilier les intérêts de chacun dans la réalisation d'un projet global intégrant la diversité des activités humaines et économiques nécessaires au développement de la Corse. Afin de définir précisément l'affectation des sols en considération des réalités socioéconomiques locales, la loi du 22 janvier 2002² assigne aux élus territoriaux d'élaborer un Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC). La Collectivité Territoriale de Corse se doit à travers ce document de maintenir les équilibres environnementaux, sociaux, économiques, industriels, agricoles, touristiques, etc., en intégrant les mutations démographiques et économiques susceptibles d'affecter la Corse dans les années à venir.

² Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, J.O., 23 janvier 2002, p. 1503.

Face aux enjeux déterminants véhiculés par le foncier, le conseil économique, social et culturel de Corse ne pouvait rester à l'écart d'un thème de réflexion aussi riche et varié. Ainsi entend-t-il participer pleinement au débat en organisant très prochainement des « assises du foncier ».

Nourri et enrichi de témoignages recueillis auprès d'un ensemble d'acteurs, de praticiens, de techniciens aux compétences reconnues en matière foncière, ce rapport synthétise les travaux effectués par un groupe de travail constitué essentiellement de membres du conseil économique social et culturel de Corse³ sous la présidence de MM. André ANGELETTI et Vincent CICCADA.

³ Le groupe de travail est composé de M. André ANGELETTI, M. Vincent CICCADA, M. Gérard MORTREUIL, M. Patrick SALVATORINI, Mme Simone VOILLEMIER, M. Dominique ZAMBONI.

PREMIERE PARTIE :

**DIAGNOSTIC RETRAÇANT L'ÉTAT DU
PATRIMOINE FONCIER EN CORSE**

I/ UN PATRIMOINE FONCIER EN PROIE À UN PROFOND DÉSORDRE JURIDIQUE

Le concept de « désordre juridique foncier », regroupe un ensemble d'éléments opérants, susceptibles d'entraver la gestion et la transmission du patrimoine foncier en Corse. Cette formule désigne concrètement une profonde anarchie du patrimoine terrien qui échappe à toute maîtrise juridique et humaine. Une telle désorganisation du foncier de l'île produit inéluctablement des effets sur la gestion des biens, facilitant ainsi l'expansion et la propagation d'une indivision successorale ingérable. Cette dernière pouvant être appréhendée tout à la fois comme le fruit et comme une source du « désordre juridique foncier ». Ainsi que le suggère son intitulé, la notion de « désordre juridique foncier » fait référence à deux approches principales, qui, bien que distinctes, agissent réciproquement l'une sur l'autre, générant une confusion conceptuelle.

Dès lors, afin de mieux cerner les contours d'une situation éminemment complexe, il peut apparaître opportun d'en retracer la genèse et les fondements. La mise en oeuvre d'une telle démarche vise à permettre de mieux comprendre dans quelles circonstances ce désordre juridique foncier s'affirme comme une entrave absolue à toute forme de gestion et de valorisation du patrimoine foncier en Corse.

La rareté des titres de propriété exploitables conjuguée à la présence d'une documentation de référence lacunaire constituent autant de circonstances susceptibles de compromettre l'indispensable identification des parties.

§1. UN PATRIMOINE FONCIER NON TITRÉ

Le système juridique français fait explicitement référence à la production d'actes de propriété, considérée comme un facteur essentiel permettant de déterminer et de circonscrire l'état des possessions détenues par chaque individu. Toute personne qui entend transmettre un bien immobilier se doit, dès lors, d'apporter la preuve qu'elle en est propriétaire.

En droit immobilier, la preuve de la propriété est susceptible d'être constatée à travers la production d'un titre régulièrement publié à la Conservation des Hypothèques.

Son opposabilité aux tiers en dépend. Dans la réalité, il s'avère peu aisé de réaliser une mutation immobilière à défaut de support juridique écrit.

La fonction probatoire reconnue implicitement aux actes authentiques est une garantie, un gage d'ordre permettant de se prémunir contre l'arbitraire et la confusion.

Toutefois, si ce modèle d'organisation de la propriété foncière semble parfaitement efficace sur le continent, il semble difficilement applicable en Corse où le problème de la preuve des biens immobiliers se pose depuis plusieurs siècles. Au XIX^e siècle, déjà « peu de personnes étaient en état de justifier leur propriété⁴ ». Cette relative méconnaissance de la réalité foncière s'est accentuée au fil du temps, avec aujourd'hui des effets non négligeables sur le patrimoine foncier des corses. On estime de ce point de vue qu'un grand nombre de propriétaires insulaires sont aujourd'hui encore dans l'incapacité de produire un titre officialisant leur qualité.

Afin de mieux cerner cet épineux problème, il convient dans un premier temps de dresser un état des lieux de la situation, avant d'examiner dans un second temps les conséquences induites par la relative rareté des titres de propriété en Corse.

A. UN DÉFICIT DE TITRES PRÉJUDICIABLE

L'absence de titres de propriété en Corse est généralement perçue comme la principale cause du désordre juridique foncier qui frappe l'île. On ne peut à cet égard véritablement enrayer les importants blocages économiques et les désagréments sournois que cet élément induit quotidiennement sur l'ensemble de la population, sans avoir préalablement appréhendé ce déficit d'actes de propriété avec les multiples composantes qui le caractérisent.

1. Une carence de titres issue de circonstances sociohistoriques

Dans la perspective d'une recherche étiologique, il est fécond d'accorder un vif intérêt au recensement des différents traits sociologiques, historiques et culturels, qui sont à l'origine du phénomène. Le déficit d'actes de propriété considérable qui affecte à présent la Corse est le fruit de diverses circonstances sociohistoriques observées au niveau local.

Il est aisé d'observer que les notaires chargés de réaliser un partage dans l'intérieur de l'île sont fréquemment confrontés à d'importantes difficultés lorsqu'ils veulent établir l'origine de propriété du patrimoine. Cette situation résulte essentiellement du fait qu'aucun support écrit n'a jamais matérialisé les acquisitions antérieures. En dépit d'une tradition avérée en faveur d'une rédaction des titres de

⁴ TRUCHY (J-B.), *Quelques notes sur la Corse*, Paris, 1837.

propriété en Corse, les circonstances historiques, économiques, sociales et culturelles ont fait perdre de vue cette nécessité.

L'histoire de la Corse a ainsi été jalonnée de périodes au cours desquelles les transactions foncières s'opéraient oralement, la confiance et l'honneur des contractants rendant inutile tout formalisme écrit. Il est par ailleurs permis de mettre en perspective la prédilection pour ce type de mutations avec le faible niveau d'instruction et l'illettrisme affectant alors une importante proportion de la population locale.

Cependant, ce déficit de titres originels ne saurait à lui seul justifier l'absence actuelle d'un grand nombre de titres de propriété en Corse. Il semblerait ainsi que de nombreux actes ayant effectivement existé, aient été voués à une disparition progressive. Il apparaît fort probable que certains titres se soient perdus au gré des circonstances et du temps, faute d'avoir été dûment enregistrés. N'ayant pas fait l'objet d'enregistrement, les actes sous seing privé ont été fréquemment égarés ou détruits par leur possesseur. Ces documents se sont peu à peu dispersés. Ils ont pour la plupart été égarés lors de leur transmission, au cours de déménagements, d'incendies ou autres événements, affectant ainsi le cours normal de la vie des personnes concernées. Il est à présent relativement rare de retrouver un titre de propriété exploitable lorsqu'il a traversé plusieurs générations.

À travers son étude relative aux spécificités du droit successoral en Corse, Maître MELGRANI estime à ce sujet que de nombreux actes ayant effectivement existé ont finalement disparu, faute de résistance à l'épreuve du temps et de diverses circonstances.

Il illustre son propos en se référant aux cessions d'études notariales, qu'il juge propices à la disparition d'actes. « Les minutes détenues par les notaires (*ceppi*) étaient souvent égarées à la suite du décès du notaire rédacteur. Lors de la disparition du titulaire d'un office, si le successeur n'était pas un membre de la famille, la résidence de l'étude changeait, les archives étaient transférées à la nouvelle résidence.

La famille du notaire défunt pensait avoir des droits imprescriptibles sur cette étude et ne remettait au nouveau notaire que les minutes et archives se trouvant sur le lieu de travail de son prédécesseur. Elle omettait tous les *ceppi* anciens et autres documents relégués au grenier⁵ ».

⁵ MELGRANI (J.), *Les spécificités du droit successoral en Corse*, mémoire en vue de l'obtention du Diplôme Supérieur du Notariat, Université d'Aix-Marseille, Centre de Formation Professionnelle Notariale d'Aix-Marseille, juillet 1991, p. 9.

On estime enfin que le défaut d'enregistrement des actes par la population corse contribue notablement à expliquer leur disparition.

Il semble en effet que de nombreux écrits sous seing privé aient réellement existé sans pour autant avoir fait l'objet d'un enregistrement en bonne et due forme. L'Administrateur général, MIOT, attribuait cet état de fait au montant excessif des taxes considérées et à l'impécuniosité de la population. Cette dernière avait, dans son ensemble, pris le parti de se soustraire à ces droits relativement élevés. « Les actes non enregistrés étaient » nombreux et « rarement normalisés au vœu de la loi et comportaient donc force de lacunes : désignation approximative des biens, omission de la mention de superficie, etc. D'autre part, l'absence d'enregistrement n'avait rien pour favoriser leur conservation⁶ ».

2. Une carence de titrage très importante

Compte tenu des nombreuses lacunes contenues dans les fichiers immobiliers tenus par les bureaux des hypothèques locaux, toute démarche quantitative, visant à évaluer précisément le déficit de titres de propriété en Corse s'avère peu aisée à accomplir.

Pour autant, prenant la pleine mesure de l'intérêt heuristique qu'une telle étude pourrait apporter, un groupe de travail s'est attelé à réaliser ce délicat exercice. La recherche entreprise dans ce cadre combine les bases de données du fichier parcellaire tenu par la Conservation des Hypothèques d'Ajaccio et les états civils des propriétaires collectés par les services du cadastre. Elle se réfère à un échantillon de six communes représentatives de l'ensemble du département de Corse du Sud⁷. Deux d'entre-elles constituent des entités urbanisées (Ajaccio et Sartène), alors que les quatre autres incarnent le tissu rural (Altagène, Campo, Marignana et Tavaco). Les résultats de l'étude, révélés en annexe du rapport sur la reconstitution des titres de propriétés en Corse, mettent en exergue un déficit de titres de propriété nettement plus affirmé dans les zones rurales qu'en milieu urbain. Ces territoires de l'intérieur de l'île seraient sensiblement plus touchés. Ainsi, si le pourcentage des parcelles pour lesquelles aucun acte n'a été publié oscille entre 21,58 et 29,52 pour les communes de Sartène et Ajaccio, il peut atteindre 59,83 à Marignana.

⁶ Extrait d'une lettre du 6 prairial an IX adressée par l'Administrateur général André-François MIOT au Ministre de l'Intérieur CHAPTAL.

⁷ Les auteurs de la recherche justifient la circonscription du cadre de leur investigation au seul département de la Corse du Sud par « la situation moins dégradée du fichier immobilier et de l'état civil des personnes [...] à Ajaccio », p. 36.

On peut juger cette étude incomplète à bien des égards, dans la mesure où seules les situations de six communes sur les trois cent soixante que compte la Corse ont été en l'espèce analysées. De plus, le département de la Haute-Corse, profondément affecté par le désordre juridique foncier n'a pas été pris en considération par la présente investigation.

De l'avis même des auteurs de l'étude, le caractère pour le moins lacunaire des bases de données de référence « ne permet pas d'obtenir un résultat précis⁸ ».

Néanmoins, bien que la démarche soit perfectible, il est permis d'estimer qu'elle revêt tout de même un certain intérêt. Les statistiques mises au jour au terme de cette opération sont totalement inédites, le déficit de titres de propriété en Corse n'ayant jusqu'alors jamais fait l'objet d'une estimation quantitative. En outre, de par leur diversité et leurs caractéristiques spécifiques, les six « communes témoins » reflètent fidèlement l'ensemble du territoire insulaire. Il suffit dès lors de transposer les résultats considérés à l'échelle de la Corse pour prendre pleinement la mesure du défaut de titres de propriété en Corse.

B. LES CONSÉQUENCES INDUITES PAR LE DÉFICIT DE TITRES DE PROPRIÉTÉ

Au delà de l'absence de règlements successoraux et de la promotion des indivisions successorales, l'absence de titres de propriété induit un impact juridique néfaste à l'ensemble de la communauté corse. Toute tentative de gestion de ces « biens sans maître », semble inexorablement vouée à l'échec. Une telle situation embarrasse fortement les collectivités publiques, qui ne peuvent administrer ces zones de « non droit » comme elles le devraient.

La carence de titrage compromet par ailleurs toute démarche d'exploitation, de cession, ou de mise en valeur des lieux, susceptible d'être initiée par des personnes privées.

1. Le défaut de titre entrave la gestion publique du patrimoine

L'absence de titres authentiques génère des dysfonctionnements inhérents à la gestion publique du territoire, dans la mesure où les collectivités locales se trouvent, de fait, dans l'incapacité d'identifier le ou les propriétaires d'un bien immobilier déterminé. Au-delà de la perte de ressource

⁸ HIREL (J-C.), *Rapport sur la reconstitution des titres de propriété en Corse*, Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie, Inspection générale des finances, 20 juillet 2004, p. 38.

consécutive à l'impossibilité de percevoir des taxes locales sur les biens non titrés, les communes et départements n'ont pas la possibilité de procéder à des acquisitions amiables sur ces biens.

Outre les conséquences néfastes que cet état de fait occasionne sur les finances et la gestion de petites localités, les incertitudes juridiques existantes menacent indirectement l'intégrité des bâtiments et des personnes.

Le manque d'entretien de ces biens non titrés condamne ces derniers à une pernicieuse dégradation, qui par effet de contagion, tend fréquemment à s'étendre à l'ensemble des immeubles voisins. Bien que conscientes des dangers encourus, de nombreuses municipalités corses se trouvent pourtant dans l'incapacité de contraindre les propriétaires à réaliser d'indispensables travaux de sécurisation des lieux. Ainsi, en matière d'urbanisme, le maire constatant la ruine d'un bâtiment indivis éprouve fréquemment de sérieuses difficultés à identifier et à localiser le destinataire d'un arrêté de péril qui doit être rendu dans l'exercice de ses pouvoirs de police⁹.

S'agissant du patrimoine foncier, les autorités locales rencontrent également d'importants obstacles s'appliquant à la prévention des incendies. Dans le cadre d'un Plan de Prévention des Risques, les pouvoirs publics ont le devoir d'imposer aux propriétaires fonciers le débroussaillage de zones limitrophes des constructions. L'article L 322-4-1 du Code de l'urbanisme impose à ce titre à tout propriétaire immobilier le débroussaillage et l'entretien d'un périmètre de terrain distant d'au moins cinquante mètres des habitations. Cette mesure, dont la portée revêt une importance toute particulière au sein d'une île sans cesse ravagée par les flammes, apparaît, faute de pouvoir identifier les propriétaires des sols, impossible à mettre en œuvre de manière satisfaisante.

2. Le défaut de titre compromet toute initiative privée

La rareté des actes de propriété exploitables contribue à entretenir un immobilisme du système économique local. Les effets nuisibles induits par cette situation n'ont pas échappé à l'appréciation de différents spécialistes, qui considèrent que « cette absence de titres, même si elle ne touche qu'une part minoritaire du patrimoine en valeur, est un handicap important pour l'île¹⁰ ». Elle s'érige en obstacle à la sécurité juridique des transactions. Toute personne se risquant à entreprendre des travaux sur un patrimoine non titré s'expose à d'éventuelles revendications postérieures de la part d'ayants droit présumés. Toute initiative privée, de location, d'achat, de mise en valeur du patrimoine, se trouve inexorablement compromise du fait du gel juridique qui touche les biens non titrés. Ces derniers ne

⁹ Voir CHAPUS (R.), *Droit administratif général*, éd. Broché, 15^e éd., août 2001.

¹⁰ *Rapport de la commission mixte chargée de formuler des propositions relatives au régime fiscal spécifique applicable en Corse et aux dispositions destinées à faciliter la sortie de l'indivision*, 1999, p. 7.

peuvent en principe faire l'objet d'une cession car « l'absence de titre de propriété crée une insécurité et bloque, de ce fait, toute transaction ou tout acte de gestion sur le bien¹¹ ».

En effet, si le défaut d'acte authentique n'altère pas la validité d'une vente, la production d'un acte justifiant la qualité du propriétaire s'avère en pratique éminemment nécessaire. Il convient à cet égard de souligner qu'en vertu de l'article 1605 du Code civil, la délivrance des titres de propriété constitue une obligation pour le vendeur d'un bien immobilier.

Toutefois, la carence de titrage ne pénalise pas exclusivement le marché des ventes. Présentant une incompatibilité manifeste avec les exigences qu'impose la publicité foncière, elle hypothèque généralement toutes les formes de mutation susceptibles d'être réalisées sur des biens non titrés. Conformément aux dispositions contenues dans l'article premier alinéa 3 du décret de 1955 que « la publicité foncière est obligatoire pour tous les actes constitutifs et translatifs de droits immobiliers¹² », seul un acte régulièrement publié bénéficie d'une opposabilité au tiers. Le déficit de titre originaire sur un patrimoine donné s'oppose à la publication d'un acte postérieur sur ce même bien. Ne pouvant par conséquent se prévaloir du régime protecteur que confère la publicité foncière aux transactions immobilières, ces pratiques se font relativement rares.

Plus généralement, le défaut de titres provoque un immobilisme économique des terres. Ainsi que le souligne le rapport de la commission de l'indivision, un tel contexte fait obstacle à toute mise en valeur des sols¹³. Le secteur agricole est frappé de plein fouet par cette pénurie de terrains titrés. Une telle situation paraît de nature à compromettre fortement la passation des baux agricoles et le

¹¹ *Patrimoine foncier et développement local. Un enjeu vital pour la Corse*, analyses et propositions formulées par un groupe de travail composé de Me CARLOTTI, M. COPPOLANI, M. DEVICTOR, M. JEANNOUTOT, M. LEGRAS, M. POLI, Me SPADONI et M. VALAT, octobre 1999, 87 p..

¹² Décret n° 55-22 du 4 janvier 1955, portant réforme de la publicité foncière, *J.O.*, 7 janvier 1955, p. 346, rect., *J.O.*, 27 janvier 1955, p. 999.

¹³ *Synthèse des travaux, Commission de l'indivision*, commission présidée par M. MARTINETTI, (ancien Premier Président de la Cour d'appel de Bastia). Elle est par ailleurs composée de dix-sept autres membres. MM. ARRIGHI et POLVERINI, représentant l'Assemblée de Corse, M. BARNAY, Président de la Chambre régionale des géomètres, M. BARTOLI, Président de la SAFER, M. BONNET, représentant la Direction Régionale de l'Agriculture, Me CANARELLI et Me RINIERI, représentant l'ordre des avocats, Mme CRISTIANI, Président de chambre à la Cour d'appel de Bastia, M. DANFLOUS, Directeur régional de l'équipement, MM. LAPOUCHE et VILLAPIN, représentant les services fiscaux, M. MATTEI, Avocat Général près la Cour d'appel de Bastia, M. POLI, représentant la Direction de l'agriculture de la Corse-du-Sud, M. SERRA, représentant le Tribunal de grande instance d'Ajaccio, Me LACOURTE représentant le Conseil Supérieur du Notariat, Me BRONZINI de CARAFFA et Me SPADONI, représentant le Conseil Régional des Notaires, 1984, p. 2.

recours au statut du fermage. À défaut de document officialisant la qualité de propriétaire de leur client, les banques expriment en outre une certaine frilosité à consentir des prêts à l'installation.

§2. UN PATRIMOINE FONCIER EN PROIE À UNE INDIVISION SUCCESSORALE INORGANISÉE

L'indivision successorale est caractérisée par de nombreuses particularités liées notamment à la pluralité et à la typicité de ses sources. De par la diversité de ses origines, l'indivision en Corse se présente comme une institution hybride et spécifique aux multiples strates sociologiques, historiques ou économiques. Le droit commun de l'indivision a dès lors vocation à manifester une grande flexibilité pour faire face à deux séries d'obstacles propres à l'indivision successorale en Corse. Il s'agit d'une part d'une pérennisation inhabituelle de cette forme de propriété collective, et d'autre part d'une fréquence anormalement élevée de cas d'indivision dans l'île.

A. UNE INDIVISION ANORMALEMENT PROLONGÉE

Consécutive à une conjonction de circonstances historiques, socioculturelles, économiques et juridiques, la prolongation de l'indivision est identifiée comme un caractère spécifique que partagent un certain nombre d'îles françaises¹⁴. La pérennisation de l'institution est en outre susceptible d'induire un certain nombre de modifications sur l'état du patrimoine et des personnes.

En raison notamment de la multiplicité, de la complexité, de la diversité des situations présentes, une estimation quantitative relative à la durée des indivisions en Corse semble peu aisée à réaliser. Les critères objectifs sont trop peu nombreux pour permettre d'apprécier la dimension temporelle d'un phénomène diffus. Compte tenu du nombre très élevé de cas sensibles, il est pour le moins problématique d'envisager de déterminer précisément la durée de vie moyenne des indivisions. Il s'avère en outre peu aisé, au regard notamment de la disparition d'anciens titres de propriété, d'établir avec précision le point de départ d'une indivision.

Il est cependant permis de constater qu'une majorité d'indivisions successorales recensées dans l'île s'étalent sur un grand nombre de générations. Il est sans conteste permis d'affirmer à cet

¹⁴ Voir sur le sujet KAPLAN (J.), *L'indivision successorale et l'usucapion en Corse et dans les départements d'outre-mer*, thèse de Doctorat en droit privé, décembre 2004, université Panthéon-ASSAS (Paris II).

égard que bon nombre d'entre elles sont aujourd'hui plus que centenaires. Les problèmes fréquents rencontrés par les notaires chargés de retracer l'origine de propriété d'un patrimoine témoignent du caractère ancestral que revêt l'indivision dans l'île. Le défaut de règlement des successions par des générations successives d'héritiers a inexorablement promu la pérennisation de l'indivision.

Néanmoins, si l'inertie des hommes et le cours du temps opèrent une véritable stratification juridique en figeant les patrimoines dans une sempiternelle indivision, l'état physique des biens et des personnes ne cesse paradoxalement d'évoluer durant cette période.

B. UNE INDIVISION ANORMALEMENT RÉPANDUE

S'il paraît difficile de l'assimiler à un aspect juridique endémique, l'indivision s'affirme pourtant comme une institution incontournable, tant sa présence paraît ancrée dans l'ensemble de la Corse. Toutefois, en dépit de sa très large diffusion, l'indivision n'atteint pas toutes les microrégions de l'île de manière uniforme. Il semblerait en effet que certaines d'entre-elles soient plus ou moins épargnées compte tenu de leur positionnement géographique ou de leur degré d'urbanisation.

Ainsi que nous l'avons évoqué précédemment, toute tentative de quantification de l'indivision en Corse s'avère peu aisée au regard des moyens dont nous disposons. Toutefois, si la dimension temporelle de l'indivision échappe à tout contrôle, il est possible de dénombrer les cas de propriété plurielle en Corse. Les services fiscaux de l'île ont ainsi exploité les moyens qui leur sont offerts afin de mener une enquête dont la teneur a été publiée dans le rapport de la commission de l'indivision. Sur la base des dites statistiques fiscales, le document établit sur ce sujet une comparaison entre la situation existante sur l'île et celle que connaissent dans le même temps des régions françaises relativement comparables. Il révèle que l'indivision est non seulement largement plus répandue en Corse que sur l'ensemble du territoire national, mais qu'elle est de surcroît beaucoup plus prégnante dans l'île que dans les zones continentales les plus touchées.

Le « rapport BADINTER » révèle une statistique éloquente eu égard à l'appréciation de l'ampleur de ce phénomène. Les départements français les plus affectés par des problèmes de biens indivis sont l'Ardèche et la Lozère. La Haute-Corse et la Corse du Sud comptent en moyenne cinquante-sept pour cent de situations d'indivision de plus que ces deux départements.

Ces chiffres sont certes relativement anciens. Toutefois, compte tenu de la rareté des règlements de successions observés au cours des vingt dernières années en Corse par le notariat et les

conservations des Hypothèques locales, il est permis de penser que la situation ne s'est depuis guère améliorée.

Ces données chiffrées doivent en outre être relativisées dans la mesure où elles servent une simple analyse comparative avec deux départements dont la superficie et la topographie rappellent la Corse.

Il aurait par ailleurs été souhaitable d'affiner les données considérées, en se plaçant notamment sur une échelle micro régionale. Une telle démarche aurait autorisé une localisation plus précise des cas sensibles.

Néanmoins, bien que susceptibles de ne pas revêtir un caractère absolu, ces chiffres n'en constituent pas moins l'une des rares bases de données dont nous disposons à ce jour pour quantifier l'indivision en Corse.

L'indivision semble affecter plus sensiblement certaines microrégions de l'île que d'autres. Au même titre que le « désordre juridique foncier », l'indivision manifeste une prégnance particulière dans les zones rurales implantées dans l'intérieur de l'île. Ce constat n'est pas surprenant dans la mesure où les deux concepts sont étroitement liés. Il peut dès lors apparaître logique que ces deux notions s'appliquent aux mêmes espaces.

Les territoires les plus affectés par l'indivision sont les cantons de Bustanico, Orezza-Alesani et Prunelli di Fiumorbu. Ces trois divisions administratives, situées en zone rurale comptent un pourcentage relativement au total de parcelles recensées compris entre quarante et quarante-cinq pour cent de parcelles indivises. L'ampleur du phénomène est également perceptible au regard de données statistiques tout aussi éloquentes dans la traduction du pourcentage de l'indivision en superficie dans le département. Les trois unités géographiques précitées apparaissent de nouveau parmi les plus touchées avec les cantons de Vezzani, Moïta Verde et Alto di Casaconi. Chacun des six territoires considérés compte en moyenne entre vingt-cinq et trente-cinq pour cent de leur superficie totale en indivision.

L'auteur du rapport a affiné son analyse en établissant une comparaison entre deux communes « témoins », issues d'un même canton : Aléria et Campi. Le fruit de cette démarche révèle un résultat pour le moins troublant. Le village de Campi compte un pourcentage de parcelles indivises deux fois plus important que celui qui a été recensé à Aléria (soit 39,10 % à Campi et 19,47 % à Aléria). La part du territoire concerné par l'indivision dans chaque commune traduit un écart tout aussi édifiant, l'indivision occupe 16,1 % du territoire d'Aléria, alors que celle-ci recouvre 42,28 % de la surface de Campi.

Il convient certes de ne pas sur dimensionner la portée de cette comparaison dans la mesure où les deux communes présentent assez peu de points communs¹⁵, mise à part leur proximité géographique.

Pour autant, ces chiffres corroborent l'idée selon laquelle l'indivision affecte davantage les zones rurales, implantées dans l'intérieur de l'île, que les territoires urbains situés sur le littoral.

¹⁵ Les deux communes, faisant l'objet de l'analyse comparative, sont à la fois très proche géographiquement (seulement 20 kilomètres séparent les deux communes) et très dissemblables tant par leur superficie que par leur démographie respective. Aléria est un bourg situé en plaine, semi urbanisé et dotée d'une façade littorale. La commune compte selon l'INSEE 1966 habitants pour une superficie de 6 231,6 hectares. Campi est un petit village rural, implanté au cœur de l'île comprenant seulement 28 habitants pour une surface de 495,5 hectares.

II/ UN PATRIMOINE FONCIER EN PROIE À UNE MAÎTRISE SPATIALE APPROXIMATIVE

La Corse voit depuis plusieurs siècles son patrimoine soumis à une anarchie particulièrement marquée sur les reliefs de l'île. Différentes considérations, inhérentes à la délimitation des lieux ainsi qu'au morcellement excessif du territoire contribuent fortement à entretenir cette préjudiciable confusion.

A. UN PATRIMOINE FONCIER MAL DÉLIMITÉ

Si la délimitation des biens mobiliers corporels ne pose guère de difficulté, tant leur représentation physique s'impose de manière claire et distincte, il peut apparaître en revanche nettement plus complexe de circonscrire la surface des propriétés immobilières privées. N'étant pas matériellement individualisées, ces dernières font corps avec les fonds contigus. Prenant la mesure des incertitudes et des conflits revendicatifs que les données topographiques sont susceptibles d'occasionner, le législateur a manifesté une ferme volonté de préserver la propriété de chacun tout en exprimant le souci d'éviter une véritable anarchie du patrimoine foncier. Afin de concrétiser ces aspirations, une procédure de bornage, destinée à opérer une séparation matérielle des biens immobiliers a vu le jour.

Néanmoins en dépit de l'existence d'une telle institution, la Corse voit pourtant subsister au cœur de ses reliefs de nombreuses propriétés non individualisées désignées sous l'appellation de « biens non délimités ».

1. La nécessité de délimiter le territoire

Dans un contexte où les sols semblent inéluctablement frappés d'anarchie, leur délimitation apparaît comme une impérieuse exigence. Le recours à une procédure de bornage dont l'usage courant participerait sans nul doute à remettre en ordre le patrimoine immobilier des corses pourrait s'avérer éminemment salubre.

Toutefois, un certain nombre de circonstances locales liées à l'état du patrimoine foncier de l'île constituent autant de handicaps, susceptibles de faire obstacle à l'effectivité d'une telle opération.

La délimitation du territoire s'effectue auprès de techniciens, désignés sous l'appellation de géomètres-experts. La loi confère à cette profession un monopole pour la réalisation des études et travaux topographiques visant à délimiter les biens fonciers. Seul le géomètre peut, à travers les plans qu'il rédige, fixer sous sa responsabilité, les limites des biens fonciers et définir les droits qui y sont rattachés. Dans le cadre de leur profession, les géomètres-experts « lèvent et dressent à toute échelle et sous quelque forme que se soit les plans et documents topographiques concernant la définition des droits attachés à la propriété foncière, tels que les plans de division, de partage, de vente et d'échange des biens fonciers, les plans de bornage ou de délimitation de la propriété foncière¹⁶ ». Afin de circonscrire les contours de propriétés foncières, ces spécialistes sont fréquemment amenés à procéder à des opérations de bornages.

Le bornage consiste à déterminer la ligne séparative de deux fonds contigus, à l'aide de signes matériels que l'on appelle des bornes¹⁷. Cette procédure comporte deux phases distinctes. Il s'agit dans un premier temps d'une étape juridique, qui vise concrètement à délimiter la surface des terrains, puis à effectuer un arpentage sur les sols considérés, avant d'établir un plan dont le tracé valide les opérations préalablement réalisées. À cette opération initiale, succède dans un second temps un processus matériel d'implantation de bornes apparentes. La réalisation de cette opération d'« abornement » confère une dimension physique à la ligne séparative entre les terrains.

L'article 646 du Code civil selon lequel, « tout propriétaire peut obliger son voisin au bornage de leurs propriétés contiguës » à frais communs, instaure un véritable droit au bornage au profit de tout titulaire d'un droit réel sur un immeuble, investi d'un pouvoir de gestion. Ce texte ouvre droit à une action en bornage imprescriptible. L'exercice d'une telle prérogative demeure toutefois conditionné à l'existence d'un certain nombre de critères. La contiguïté de deux propriétés privées constitue une circonstance nécessaire à la mise en œuvre du droit au partage. Les fonds doivent de plus appartenir à deux propriétaires distincts. L'action en partage suppose enfin l'absence de bornage antérieur.

Le bornage est d'une part susceptible de faire l'objet d'une procédure amiable. Un procès-verbal d'abornement constate en l'espèce l'accord des parties en présence. Il peut d'autre part intervenir par voie judiciaire. Saisi d'une demande en bornage, le juge d'instance statue et opère une délimitation des propriétés contiguës.

¹⁶ Article 1^{er} de la loi n° 46-942 instituant l'ordre des géomètres-experts, ordonnance n° 98774.

¹⁷ Les bornes sont des points de repère tangibles et permanents, placés à la suite d'une procédure amiable ou judiciaire pour matérialiser la ligne séparative de deux fonds contigus, GRIDEL (J-P.), *Le signe et le droit (bornes, uniformes et autres)*, éd. LGDJ, 1979, p. 50.

Mais, en dépit des vertus clarificatrices reconnues au bornage, il est permis de souligner que la mise en œuvre de cette pratique en Corse se heurte bien fréquemment à d'importants obstacles.

Les géomètres exerçant leur activité sur le sol insulaire sont maintes fois confrontés à de notables difficultés pour effectuer avec succès des opérations de bornages amiables. Des circonstances locales précédemment évoquées entravent considérablement la mission de ces professionnels.

Il est ainsi relativement fréquent que tous les indivisaires ne soient pas identifiés lors du déroulement de la procédure. Dans cette éventualité, le géomètre fait généralement signer le procès verbal constatant le bornage à toutes les parties présentes. Il s'expose néanmoins à des contestations émanant de tout copropriétaire absent, qui n'aurait pas été convoqué le jour du bornage.

Par ailleurs, le défaut de titres de propriété qui affecte l'île représente un handicap non négligeable, susceptible d'hypothéquer la réalisation d'un bornage. Les parties en présence se trouvent ainsi bien souvent dans l'incapacité de fournir la preuve de leur propriété par la production d'un acte authentique. Dans cette hypothèse, les géomètres sont contraints de se fier à des données cadastrales parfois approximatives ainsi qu'à des déclarations aléatoires des personnes concernées, avec tous les risques inhérents à cette pratique.

Enfin, lorsqu'un co-indivisaire se trouve en mesure de présenter un titre de propriété, il n'est pas forcément exploitable. Le manque de fiabilité des documents de référence complexifie la mission des géomètres. L'imprécision de certains actes anciens est en effet de nature à fausser la délimitation des biens.

L'inefficacité des procédures de délimitations des propriétés immobilières fertilise inévitablement la prolifération de biens non délimités, déjà très fréquents notamment à l'intérieur de l'île.

2. La prolifération des biens non délimités

La prolifération de « biens non délimités » dans certaines microrégions de l'île constitue par ailleurs une source prépondérante de désordre foncier. On entend par « biens non délimités » des immeubles sur lesquels plusieurs propriétaires ont des droits non indivis de propriété, mais dont le fractionnement n'a pu être opéré sur le plan cadastral, les propriétaires n'ayant pas été en mesure de fournir ou ayant négligé d'apporter au service les éléments permettant d'effectuer la division même d'une façon approximative.

Le phénomène n'est certes pas une exclusivité s'appliquant à la Corse, mais force est de constater qu'il est largement plus répandu dans l'île que sur le reste du territoire national.

Afin de mieux cerner l'impact des biens non délimités dans le désordre foncier, il semble opportun d'en retracer les origines avant d'en déterminer l'étendue.

Il semble légitime d'attribuer à divers facteurs d'ordre historique, socioéconomique, l'origine de la présence des biens non délimités dans l'intérieur de l'île. Le système économique agropastoral traditionnel, autrefois fondé sur une appropriation collective des sols, contribue sans conteste à justifier l'émergence du phénomène.

Toutefois, alors que la propriété individuelle s'est à présent imposée comme un élément incontournable au sein de l'économie moderne, la persistance d'innombrables cas sensibles paraît pour le moins anachronique. La pérennisation des biens non délimités en Corse tient principalement à l'échec des politiques destinées à enrayer le phénomène. Ainsi que nous l'avons évoqué plus haut, la délimitation des droits de propriété par le biais d'un bornage s'avère en pratique peu aisée à réaliser, compte tenu notamment de la dispersion des hommes et des actes ainsi que des désaccords susceptibles de naître entre les propriétaires des sols contigus.

En marge des opérations de bornage, le droit prévoit une procédure administrative visant également à délimiter les droits de propriété. La mise en œuvre de ce processus de « conservation » consiste concrètement à l'établissement par un géomètre expert d'un document d'arpentage constatant la volonté des parties. Cependant, le succès d'une telle démarche présuppose l'accord, et surtout la participation financière des propriétaires concernés. La disproportion existant entre le coût de l'opération et la valeur du patrimoine visé est de nature à dissuader d'agir toute personne de bonne volonté. La charge économique qui incombe aux différents propriétaires d'un bien non délimité hypothèque la remise en ordre du patrimoine foncier.

Outre la « conservation », la procédure administrative peut prendre la forme d'un remaniement désigné sous l'appellation de « rénovation ».

Il s'agit d'une démarche relativement lourde et complexe. En témoignent les nombreuses phases successives¹⁸ nécessaires à la mise en œuvre d'une « rénovation ». Cette procédure présente d'incontestables avantages pour un propriétaire privé ; la gestion complexe et les coûts, parfois très élevés des opérations, sont en grande partie supportés par la Direction générale des impôts et la commune. Mais le succès d'un remaniement est une fois de plus hypothéqué par des circonstances locales particulières (dispersion des propriétaires, morcellement parcellaire, difficulté d'accès à certains terrains, etc.).

¹⁸ La procédure administrative requiert l'accomplissement de diverses étapes par différentes structures. Au l'échelle du département, des arrêtés préfectoraux doivent être pris dans un premier temps, à l'échelle municipale, il est nécessaire dans un second de constituer des commissions communales de délimitation. Les autorités locales se voient en outre confier la charge d'assurer l'information de tous les propriétaires concernés et la gestion d'éventuels conflits.

Des statistiques recensées par la Direction Générale des Impôts révèlent une présence marginale de biens non délimités en France continentale, alors que les départements insulaires érigent ce type de propriété au rang de véritable institution.

Une étude interne réalisée par la Direction Générale des Impôts, datée de l'année 1999 a permis de dresser un état des lieux relatif à l'importance des biens non délimités. En confrontant le recensement des biens non délimités dans les deux départements de l'île à la moyenne constatée sur le plan national, cette étude permet en outre d'apprécier l'ampleur du décalage existant entre la situation locale et celle constatée sur le reste du territoire.

Les chiffres sont édifiants¹⁹ : La Haute-Corse compte 47 223 BND qui se déclinent en 116 270 lots de BND ; on dénombre parallèlement 21 650 BND regroupant 93 839 fractions de BND en Corse du Sud. Afin de mettre en évidence la prégnance exceptionnelle que revêt cette institution dans l'île, il convient de souligner que les départements métropolitains comptent en moyenne 1 366 BND et 3 825 lots de BND. En Haute-Corse, « la proportion de bien non délimités par rapport au nombre de parcelles s'établit à 6,7 %, ce qui traduit une sur-représentation de ce type de biens de l'ordre de 35 % par rapport aux départements comparables sur le continent (Ardèche, Lozère, Cantal, Corrèze, Creuse)²⁰ ». Les deux départements corses compteraient proportionnellement trente fois plus de BND que les autres circonscriptions administratives.

Toutefois, ce constat général peut sembler quelque peu réducteur au regard des différences sensibles enregistrées par l'administration fiscale au sein même de l'île. Ainsi, si chaque BND se décline en moyenne en quatre lots, il n'est pas rare de trouver dans certaines micro-régions rurales des BND composés de vingt à trente fractions. Les multiples subdivisions qui caractérisent un certain nombre de BND contribuent assurément à promouvoir un morcellement parcellaire déjà fortement ancré au cœur de la Corse.

¹⁹ Les chiffres dont nous faisons état dans ce paragraphe nous ont été communiqués par la Conservation des hypothèques de Bastia. Il s'agit de statistiques internes réalisées en 1999 par la Direction générale des impôts, visant à quantifier l'importance des biens non délimités dans chaque département français.

²⁰ Ces statistiques visant à les BND ont été publiées en annexe du rapport de l'Inspection Générale des Finances sur la reconstitution des titres de propriété en Corse, Rapport sur la reconstitution des titres de propriétés en Corse, sous la direction de Jean-Claude HIREL, Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie, Inspection générale des finances, 20 juillet 2004, annexe IV/2, p. 30.

B. UN PATRIMOINE FONCIER MORCELÉ

Dans de nombreuses communes de Corse, l'importance démesurée du morcellement des propriétés foncières représente un obstacle important, de nature à hypothéquer considérablement toute tentative d'aménagement du territoire. L'émiettement des sols entretient par ailleurs un certain immobilisme, manifesté par une exclusion du circuit économique de ces biens. Rendues peu attractives par leur dimension modeste, ces petites parcelles font très rarement l'objet de mutations foncières.

Afin de mieux appréhender l'impact occasionné par cette fragmentation foncière, il convient d'en déterminer les origines, avant d'en apprécier l'étendue.

1. Les origines du morcellement foncier

L'atomisation excessive dont souffre actuellement une importante partie du territoire de l'île est le fruit d'un long processus au cours duquel le contexte socioéconomique d'autrefois a favorisé l'émergence d'une telle situation.

Les besoins alimentaires et la vie autarcique conduisaient dans le passé chaque propriétaire à exploiter de petites parcelles, souvent éloignées les unes des autres et dont l'altitude variable correspondait à un type de culture spécifique à chacune d'entre elles. Une telle atomisation du patrimoine foncier a rapidement généré un profond désordre. Tant par l'étroitesse de leur surface que par la complexité juridique qui les caractérise, les biens considérés se trouvent ainsi irrémédiablement exclus du circuit économique.

La situation n'ayant guère évolué dans un sens souhaitable, on constate que bon nombre de villages se présentent encore aujourd'hui comme une mosaïque de petites parcelles abandonnées constellant le territoire communal. Leur superficie, souvent étroite et exiguë, faisant par ailleurs obstacle à toute éventualité d'exploitation agricole, de mise en valeur, construction ou de vente. La persistance du morcellement parcellaire, au-delà des circonstances qui ont conditionné son essor consacre le relatif échec des procédures de remembrement rural destinées à enrayer le phénomène.

2. L'étendue du morcellement foncier

Il est problématique de lutter contre les effets induits par la fragmentation du territoire sans en avoir préalablement cerné les contours et quantifié l'étendue. Il apparaît à cet égard essentiel de recenser, de dénombrer et de localiser précisément les sols en proie à un morcellement excessif.

La situation observable au terme d'une telle démarche esquisse en premier lieu un état de « micro parcellisation » répandu sur l'ensemble des deux départements insulaires.

Une analyse plus détaillée de cette situation révèle en second lieu que certaines localités sont particulièrement concernées par cet état de fait.

Au terme de recherches effectuées auprès des services des impôts dans les deux départements de l'île, il nous est permis d'observer la présence d'une « micro parcellisation » particulièrement marquée en Haute-Corse. L'exploitation de données cadastrales datant de 2004 laisse apparaître pour ce département un total de 645 301 parcelles réparties sur une superficie de 468 374 hectares. La surface moyenne atteint seulement 0,72 hectare par parcelle de terrain. Mais ce chiffre n'est pas significatif dans la mesure où il exprime une synthèse qui englobe l'ensemble des communes du département.

La Corse-du-Sud est globalement un peu moins affectée par ce phénomène de morcellement excessif. La surface moyenne d'une parcelle s'élève approximativement à 1,21 hectare. On dénombre 333 528 parcelles de terrain²¹ (soit près de deux fois moins qu'en Haute-Corse) pour une superficie 394 046 hectares.

L'analyse de la propriété foncière de ce département met en exergue d'importantes disparités spatiales. À l'image de la structure dominante dans le nord de l'île, la Corse-du-Sud est majoritairement parsemée de petits terrains dont la surface excède rarement un hectare. Mais aux côtés de cette constellation de parcelles exiguës, subsistent sporadiquement de vastes domaines qui s'étendent sur plusieurs hectares.

La présence actuelle de grandes propriétés foncières semble provenir pour partie de l'histoire du département. On peut émettre l'hypothèse que ces spacieuses propriétés constituent un vestige de l'époque féodale.

²¹ Chiffres communiqués par la direction des services fiscaux de Corse-du-Sud, datés du 21 juillet 2005.

III/ UN PATRIMOINE FONCIER EN PROIE À UN IMPORTANT DÉFICIT D'AMÉNAGEMENT

A. UN PATRIMOINE FONCIER EN PROIE À UN IMPORTANT DÉFICIT D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le Code de l'urbanisme met à disposition des collectivités locales un certain nombre d'outils d'orientation et de planification des sols adaptables à leur situation spécifique. La variété des procédés proposés est de nature à autoriser la mise en œuvre d'une véritable politique stratégique d'orientation et d'occupation des sols au niveau local. Le champ d'application de chaque outil diffère en fonction des dimensions spatiales auquel il se destine.

1. Une Corse dans l'attente d'une véritable planification au niveau régional

Sur le plan national, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, ainsi que la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000²², instituent des directives territoriales d'aménagement (DTA). Les DTA sont élaborées à l'initiative et sous la responsabilité de l'État, dans le cadre de ses responsabilités d'aménagement du territoire national, (ou éventuellement sur la demande d'un conseil régional). Les DTA déterminent sur certaines parties du territoire « les orientations fondamentales de l'État en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires » ainsi que ses « principaux objectifs de localisation des grandes infrastructures de transport, des grands équipements et de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ». Elles peuvent également « préciser les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral adaptées aux particularités géographiques locales ».

Néanmoins, la Corse, en sa qualité de Collectivité Territoriale dotée d'un statut dérogatoire, ne saurait être régie par un dispositif uniformément applicable à l'ensemble des régions françaises. L'île est en effet soumise à un régime spécifique en matière de planification et d'aménagement du territoire. Aux termes de son article 12, la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, désormais codifiée dans le

²² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, J.O, 14 décembre 2000. Cette loi instaure des Plans Locaux d'Urbanisme qui succèdent aux Plans d'occupation des sols.

Code rural, confié à la Collectivité Territoriale de Corse (CTC), la charge d'élaborer le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC).

Ce document, ayant vocation à se substituer au Plan de développement de la Corse et au Schéma d'aménagement de la Corse jusqu'alors en vigueur, se voit assigner des objectifs aussi vastes qu'ambitieux.

Il détermine les objectifs du développement économique, agricole, social, culturel et touristique de l'île. Le PADDUC doit à cet égard préciser la localisation des grandes infrastructures et des grands équipements dont la Corse doit être dotée.

Il définit en outre les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace, des transports dans une démarche de valorisation des ressources énergétiques, de protection et de mise en valeur du territoire. Il a également vocation à préciser les modalités d'application des lois littoral²³ et montagne²⁴ adaptées aux spécificités géographiques. La loi précise de ce point de vue que « les schémas de cohérence territoriale, les schémas de secteur, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales devront être compatibles avec le plan ». Le PADDUC vaut en effet schéma de mise en valeur de la mer, schéma régional d'aménagement et de développement du territoire ainsi que schéma régional de transport.

Au niveau de la procédure d'élaboration du PADDUC, le document est préalablement élaboré par le Conseil Exécutif, qui sollicite les avis du Conseil Économique, Social et Culturel de Corse, et du Conseil des Sites. Par la suite, le projet de PADDUC fait l'objet d'une enquête publique avant d'être soumis en dernier lieu à l'approbation des élus territoriaux. Le PADDUC pourrait être approuvé par l'Assemblée de Corse avant la fin du premier semestre 2009.

²³ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *J.O.*, 4 janvier 1986.

²⁴ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, relative au développement et à la protection de la montagne, *J.O.*, 10 janvier 1985.

2. Un aménagement du territoire lacunaire au niveau communal et intercommunal

L'élaboration de divers documents d'urbanisme témoigne d'une volonté d'établir un aménagement de l'espace au niveau local. À ce titre, la confection de plans d'occupation des sols (POS) et plus récemment de plans locaux d'urbanisme²⁵ (PLU) consacre un souhait de mise en valeur du patrimoine foncier. Il paraît utile de préciser que la loi SRU du 13 décembre 2000 remplace les plans d'occupation des sols par des plans locaux d'urbanisme (PLU). Établis à l'échelle communale ou intercommunale, ces documents d'urbanisme fixent les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols en fonction des besoins spécifiques de l'espace auquel ils s'appliquent. Le PLU s'inscrit dans une démarche de planification globale de concilier harmonieusement des considérations de préservation environnementale, de développement économique, d'aménagement des sols. Ils peuvent également réserver l'affectation de sols à l'exploitation de secteurs prédéterminés (zones urbaines, terrains cultivables, etc.).

Mais, si l'on se réfère aux données fournies par la Direction Régionale de l'Équipement (voir cartographies en annexe), on relève d'importantes disparités entre les communes en fonction de leur situation géographique²⁶. Les municipalités dotées de POS et PLU opposables sont à ce jour relativement rares dans l'île. On en dénombre à peine une soixantaine sur un total de trois cent soixante répertoriées en Corse. Ce constat apparaît d'autant plus inquiétant que la fiabilité des documents existants demeure contestable²⁷. Certaines localités ne disposent ainsi que de POS partiels réservés généralement à la façade côtière²⁸.

En outre, la répartition géographique des communes équipées de PLU laisse apparaître de profondes disparités spatiales entre les zones côtières et les territoires implantés au cœur de l'île.

²⁵ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, *J.O.*, 14 décembre 2000. Cette loi instaure des Plans Locaux d'Urbanisme qui succèdent aux Plans d'occupation des sols.

²⁶ Annexes

²⁷ Un certain nombre de POS dans le bassin de vie de Balagne en Haute-Corse ont fait l'objet d'annulation. Sont notamment concernés les communes de Corbara (TA, Bastia, 28 septembre 1990), de l'Ile-Rousse (CE, 30 décembre 1998) et de Santa Reparata di Balagna (TA, Bastia, 8 avril 2001).

²⁸ Les communes de Canale di Verde, Linguizzetta ne disposent que de POS partiels recouvrant exclusivement la façade littorale de la commune.

Ces agglomérations dotées de POS ou de PLU sont quasi-exclusivement concentrées sur le littoral de l'île. Seules deux communes de l'intérieur (Corte et Morosaglia), sont à présent dotées de PLU opposables²⁹.

En l'absence de POS ou de PLU, une commune demeure soumise à la règle de la constructibilité limitée et ne peut mettre en œuvre des actions et des opérations d'aménagement, réguler l'offre foncière et la forme urbaine et avoir recours à des outils d'action foncière sur son territoire communal comme le droit de préemption urbain, les emplacements et secteurs réservés, le coefficient d'occupation des sols...

À l'échelle des agglomérations, aucun schéma de cohérence territoriale (SCOT) n'est engagé en Corse. Instaurés par la loi SRU du 13 décembre 2000, en lieu et place des schémas directeurs d'aménagement de l'urbanisme (SDAU), les schémas de cohérence territoriale sont des documents d'urbanisme qui déterminent, au niveau intercommunal une nouvelle approche de la planification stratégique en favorisant une organisation harmonieuse de l'espace en s'assurant de la cohérence des différentes interventions de la puissance publique sur son périmètre.

. Ils fixent les objectifs des diverses politiques publiques en matière d'habitat, de développement économique, de déplacements. Les SCOT sont assortis d'un projet d'aménagement et de développement durable qui présente les objectifs retenus en matière d'environnement ainsi qu'un document d'orientation définissant les grands équilibres entre urbanisation et espaces agricoles.

B. UN IMPORTANT DÉFICIT D'AMÉNAGEMENT FONCIER RURAL EN CORSE

Au terme de son article L 121-1, le Code rural définit les objectifs assignés à l'aménagement foncier rural. Ce dernier a pour fonction principale « d'assurer la mise en valeur et l'amélioration des conditions d'exploitation des propriétés agricoles et forestières ». Soucieux de réaliser cette mission hautement salubre, le législateur a pris soin d'instaurer une vaste gamme de procédures d'aménagement foncier recouvrant l'ensemble des besoins exprimés sur le terrain. Parmi les modes d'aménagement répertoriés par le Code rural figurent « le remembrement, la réorganisation foncière, les échanges d'immeubles ruraux, la mise en valeur des terres incultes, l'aménagement foncier forestier, l'aménagement foncier agricole et la réglementation des boisements ».

²⁹ Statistique délivrée par la Direction régionale de l'équipement de Corse le 31 décembre 2007.

1. Une carence en matière de remembrements ruraux

Le remembrement rural est susceptible d'être identifié comme une technique d'aménagement foncier destinée à juguler le morcellement et la dispersion géographique des parcelles. Le regroupement et la redistribution des sols ainsi opérés permettent en premier lieu de promouvoir le développement d'activités agricoles jusqu'alors circonscrites par l'exiguïté de leur surface d'exploitation. Au-delà du seul secteur agricole le remembrement vise plus généralement à rationaliser l'aménagement du territoire en milieu rural. Enfin, cette procédure est susceptible d'être mise en œuvre dans le cadre d'une politique environnementale globale intégrant des aspects aussi nécessaires que la préservation et le devenir des paysages.

On recense de rares tentatives de remembrements ruraux dans certaines microrégions de l'île, couvrant une superficie totale de 4 500 hectares environ. Très peu utilisé en Corse, le remembrement rural n'a guère permis d'enrayer le morcellement parcellaire excessif qui caractérise une importante proportion du patrimoine foncier rural de l'île. Un usage plus soutenu et plus ciblé de ce mode d'aménagement devrait ainsi faciliter l'accroissement de son efficacité.

2. Une carence de réorganisation foncière

La réorganisation foncière est un mode d'aménagement destiné à contribuer à l'amélioration de la structure des fonds agricoles et forestiers sur un territoire déterminé. En vertu de l'article L 122-1 du Code rural, la mise en œuvre du processus de réorganisation foncière implique le recours à deux types d'opérations préalables. Il s'agit en premier lieu des échanges d'immeubles ruraux, et en second lieu de la mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées

a. Les échanges d'immeubles ruraux

Visant le développement de l'activité agricole en milieu rural, la loi permet sous certaines conditions à des exploitants qui le souhaitent de procéder à des échanges de fonds ruraux. Cette démarche implique concrètement une cession réciproque d'immeubles consentie par deux propriétaires ruraux.

b. La mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées

La mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous-exploitées est un mode d'aménagement foncier apte à être mis en œuvre soit de manière isolée, soit dans le cadre d'une procédure de réorganisation foncière globale. Elle a été mise en place pour triompher de cette carence face à un besoin de terres répondant tant à l'intérêt personnel d'un exploitant qu'à l'intérêt général sous différents aspects (environnemental, risque incendie, ruralité vivante, promotion de l'activité agricole...)

L'inactivité du propriétaire, son refus de vendre ou de louer, peuvent ainsi être surmontées par cette procédure telle que prévue par le code rural, articles L121-1 et suivants et R125-1 et suivants.

À l'image des opérations de remembrement rural, les procédures de réorganisation foncière n'ont jamais été réellement appliquées en Corse, malgré l'existence d'innombrables hectares de terres incultes ou manifestement sous-exploitées en zones rurales.

IV/ UN MARCHÉ FONCIER MAL MAÎTRISÉ

§1. LES CARACTÉRISTIQUES DU MARCHÉ FONCIER RÉGIONAL

À la lumière des données statistiques établies et délivrées par la SAFER de Corse, il est permis de relever un certain nombre d'indicateurs retraçant l'activité du marché foncier en Corse au terme de l'année 2006.

Après une hausse très importante du nombre de ventes, enregistrée entre 2002 et 2003³⁰ (plus de 50 % d'augmentation), le marché foncier se caractérise depuis, par une relative stabilité. Un accroissement perceptible (de l'ordre de 5 %) est toutefois relevé entre 2005 et 2006. Cette fluctuation se traduit également par une légère augmentation du nombre d'hectares cédés. (3 522 pour 2005, contre 3 693 en 2006).

Une analyse plus affinée de la structuration du marché laisse apparaître une propension très nette à opérer des transactions sur des petites surfaces de terrain. À cet égard, 76 % des notifications correspondent à des ventes de parcelles inférieures à un hectares. 93 % ont trait à des ventes de parcelles de moins de 5 hectares. Le marché foncier insulaire se caractérise ainsi par une atomisation excessive.

Paradoxalement, en dépit du caractère modeste des surfaces concernées, la valeur des terres ne cesse d'augmenter. Le marché foncier apparaît en effet de plus en plus spéculatif, comme en témoigne la hausse continue des valeurs. Si le nombre des ventes est relativement stable, leur valeur économique croît notablement d'années en années.

Enfin, un examen plus ciblé des mutations foncières intervenues en 2006 a permis à la SAFER de quantifier l'activité intervenue sur les terrains agricoles en Corse. Cette analyse met en exergue un positionnement affirmé d'acquéreurs non-agriculteurs sur des terrains à vocation agricole. Ces acheteurs représentent 64 % des notifications recensées sur le marché foncier agricole et 60 % du nombre d'hectares total cédé.

³⁰ Les statistiques relevées par la SAFER de Corse révèlent un accroissement sensible du nombre de notification entre 2002 et 2003. 1 168 notifications ont été recensées pour l'année 2002, alors que 1 737 notifications ont été enregistrées au titre de l'année 2003.

§2. DES OUTILS DE RÉGULATION DU MARCHÉ FONCIER RÉGIONAL INSUFFISANTS

A. DES OUTILS TECHNIQUES DE RÉGULATION DU MARCHÉ FONCIER INSUFFISANTS

1. Une Société d'Aménagement Foncier et d'Exploitation Rurale (SAFER) insuffisamment soutenue

Créées par une loi d'orientation agricole daté du 5 août 1960³¹, les SAFER sont à la fois des régulateurs du marché foncier et des outils d'aménagement et de développement rural.

La création d'une SAFER en Corse à la fin des années soixante-dix fait suite à une revendication soutenue émanant d'agriculteurs locaux, qui réclamaient une répartition équitable des terres cultivables. Constituée le 27 juin 1977, la société d'aménagement foncier et d'établissement rural de Corse a été officiellement agréée le 16 août de la même année³². Ainsi que sa dénomination l'indique, la SAFER est un outil d'aménagement foncier, agissant essentiellement sur des sols à vocation rurale et agricole. Confrontée au désordre foncier et au morcellement parcellaire qui touchent les propriétés de l'intérieur de l'île, cette structure agit en véritable régulateur d'un marché foncier local peu lisible.

En vertu de la loi du 5 août 1960, la SAFER se voit attribuer une mission de régulation du marché foncier. Confrontée à un marché foncier spécifique, dont la vitalité semble exclusivement concerner le littoral de l'île, la SAFER assume une mission fort délicate. Afin de se conformer aux objectifs que lui assignent les textes, elle doit maintenir un certain « équilibre économique » entre les terres et lutter contre la spéculation foncière. La SAFER est à ce titre autorisée à acquérir et à rétrocéder des biens par le biais d'une procédure amiable ou à travers un droit de préemption.

³¹ Loi d'orientation agricole n° 60-808 du 5 août 1960, *J.O.*, 7 août 1960, p. 7360.

³² La SAFER de Corse a été créée par un arrêté interministériel daté du 16 août 1977, arrêté du 16 août 1977 portant agrément en qualité de SAFER de la société d'aménagement foncier et d'établissement rural de Corse, *J.O.*, 3 septembre 1977, p. 4 443.

2. Une absence totale d'établissements publics fonciers (EPF) en Corse

Les établissements publics fonciers d'État (EPFE) sont des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) créés par décret en Conseil d'Etat, et dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La création de ce type d'établissement est inscrite à l'origine dans le cadre de la politique foncière conduite par les pouvoirs publics, au sens de l'article L 300-1 du Code de l'urbanisme.

Les EPFE remplissent en principe trois missions :

- Une mission de conseil, d'ingénierie et d'expertise auprès des collectivités territoriales.
- Ils procèdent à des acquisitions de terrains (par expropriation ou préemption) qu'ils cèdent ensuite aux collectivités.
- Ils conduisent enfin des opérations de remise en état de sites prédéterminés.

Ce n'est en principe qu'à titre exceptionnel que ces établissements peuvent mener des opérations d'aménagement.

Si l'on recense aujourd'hui une dizaine d'EPFE en France (notamment en Normandie, Lorraine, PACA, Ile de France, etc.), il convient de souligner que ce type d'établissement n'est pas présent en Corse.

Les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont des EPIC destinés à réaliser toute acquisition foncière ou immobilière en vue de la constitution de réserves, pour leur propre compte ou pour celui d'une personne publique. Mais contrairement aux EPFE, la création des EPFL n'est pas subordonnée à un passage en Conseil d'État. Ces établissements sont institués sur décision du représentant de l'État dans les départements.

Il convient de souligner que ce type de structure n'est à ce jour toujours pas présente en Corse.

3. Un Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres inopérant dans l'intérieur de l'île

Le Conservatoire du littoral est un établissement public créé en 1975. Il mène une politique foncière visant à la protection définitive des espaces naturels et des paysages sur les rivages maritimes et lacustres et peut intervenir dans les cantons côtiers en métropole, dans les départements d'Outre-mer, à Mayotte, ainsi que dans les communes riveraines des estuaires et des deltas et des lacs de plus de 1 000 hectares.

Il acquiert des terrains fragiles ou menacés à l'amiable, par préemption, ou exceptionnellement par expropriation. Des biens peuvent également lui être donnés ou légués. Ses ressources proviennent du Ministère de l'Écologie, et du développement durable, des collectivités locales, du mécénat, de l'union européenne.

Au 1er juin 2006, le Conservatoire assure la protection de 100 000 hectares sur 400 ensembles naturels, représentant environ 880 km de rivages maritimes.

En raison notamment de l'importance des surfaces côtières de l'île, le Conservatoire du littoral de Corse est particulièrement actif.

Il gère des milliers d'hectares répartis en douze zones géographiques (Les Agriates, la Balagne, le Cap-Corse, le golfe d'Ajaccio, le golfe de Porto, les lagunes de la côte orientale, le lido de la Marana, la région de Cargèse-Vico, les bouches de Bonifacio, le sartenais et la région de Porto-Vecchio). La zone du désert des Agriates est le plus vaste site du Conservatoire du littoral au niveau national avec 5 300 hectares acquis auxquels s'ajoutent 5 000 hectares de terrains communaux.

4. Une absence dommageable d'observatoire foncier régional

Il existe de nombreux observatoires du foncier, en France continentale (Ile de France) mais également dans des îles (telles que la Guadeloupe, ou Madagascar). Ce type d'outil permet d'avoir une connaissance précise du marché foncier et d'anticiper les évolutions futures du marché. Les observations relevées par cet outil permettent d'orienter au mieux les politiques foncières régionales.

Les observatoires du foncier ont pour mission de favoriser la connaissance et la diffusion d'informations foncières et d'ouvrir le débat sur le thème foncier entre tous les partenaires concernés.

Leurs actions consistent plus particulièrement à observer l'évolution des marchés fonciers, à coordonner et rassembler les différentes initiatives prises dans le domaine de la connaissance foncière.

Ils ont également pour mission de faciliter la diffusion et la présentation de travaux relatifs à la question foncière, d'organiser des rencontres et des débats, de promouvoir des partenariats.

Malgré l'intérêt qu'un tel outil pourrait susciter dans l'île, on peut constater qu'il n'existe pas à ce jour d'observatoire du foncier en Corse.

5. Une absence préjudiciable d'agence d'urbanisme

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire votée en juin 1999 et la loi SRU du 13 décembre 2000 ont redéfini les agences d'urbanisme de la façon suivante : « les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'Etat et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire, des organismes de réflexion et d'études appelés agences de l'urbanisme ». Ces agences ont notamment pour mission de suivre les évolutions urbaines, de participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement, d'élaborer des documents d'urbanisme et de préparer les projets d'agglomération dans un souci d'harmonisation des politiques publiques.

B. DES OUTILS JURIDIQUES DE RÉGULATION DU MARCHÉ FONCIER SOUS-EXPLOITÉS

1. Un droit de préemption sous-exploité

Le droit de préemption est une prérogative, légale ou contractuelle, accordée à certaines personnes privées (SAFER) ou publiques (collectivités territoriales, mairies) d'acquérir un bien par priorité à toute autre personne, lorsque le propriétaire manifeste sa volonté de le vendre.

En pratique, lorsqu'un droit de préemption existe, le propriétaire doit notifier, préalablement à la cession, son projet de vente au titulaire du droit de préemption. Ce dernier dispose généralement d'un délai compris entre un et deux mois pour faire connaître son choix. À défaut de réponse durant la période impartie, il est réputé avoir renoncé à son droit de préemption et le propriétaire peut alors vendre librement son bien.

Le droit de préemption présente plusieurs avantages : il permet à son bénéficiaire de bénéficier d'une information préalable sur l'intention d'aliéner un bien et donc sur l'évolution possible du

marché. Il participe donc à la transparence du marché foncier. Mais il constitue avant tout un outil de régulation en autorisant son titulaire à intervenir directement sur le marché.

Parmi les bénéficiaires de cette prérogative, figurent les communes, le conservatoire du littoral, les SAFER.

Cette prérogative revêt un intérêt tout particulier dans la mise en oeuvre d'une politique foncière globale. Toutefois, le déficit d'harmonisation des acteurs qui exercent ce droit, les moyens limités dont peuvent se prévaloir certains opérateurs fonciers sont de nature à restreindre sensiblement leur marge de manœuvre.

2. Une absence de fonds foncier régional

Le fonds foncier est un vecteur de développement de l'économie agricole et rurale. Concrètement un fonds foncier procède à des acquisitions de terrains en milieu rural, et cède par la suite les biens considérés (par le biais de ventes ou de locations ventes notamment) à des porteurs de projet retenus sur la base de critères d'éligibilité prédéfinis. La vocation principale d'un fonds foncier est la constitution limitée au cours terme de réserve foncière dont l'usage devra être agricole ou forestier.

Dans la mesure où il procède à des acquisitions et à des cessions de terrains, le fonds foncier est un outil régional d'intervention et de régulation du marché foncier. Des fonds fonciers régionaux ont été expérimentés avec succès dans différentes régions nationales (telles que l'Aquitaine ou le Limousin).

Prenant en considération le déséquilibre économique existant entre la Corse de l'intérieur et le littoral, la Collectivité Territoriale de Corse s'est résolue à intensifier son implication dans le domaine de la maîtrise du patrimoine foncier en Corse. Dans cette perspective, l'Assemblée de Corse a décidé, au travers d'une délibération datée du 22 mars 2002³³ de « mettre à l'étude la faisabilité juridique, l'opportunité et la mission éventuelle de la constitution d'un fonds foncier régional ». Relayant l'orientation exprimée par les élus territoriaux, le Président de la Collectivité Territoriale de Corse, Ange SANTINI a annoncé l'instauration prochaine d'un fonds foncier régional notamment destiné à « améliorer la mobilisation foncière par portage ou stockage de parcelles à destination agricole ou liées à des opérations structurantes ».

³³ Délibération AC n° 02/76 du 22 mars 2002 portant adoption des orientations du développement agricole en Corse. RAAAC, 2002, p. 119.

À cet égard la création d'un outil financier permettant à la Collectivité Territoriale de Corse d'acquérir et de stocker des terrains avant de les céder par le biais d'une vente ou d'une location-vente paraît éminemment indiquée.

La mission principale que ses initiateurs assignent au fonds foncier vise très largement à revitaliser l'activité économique dans l'intérieur de l'île. Le fonds foncier véhicule des enjeux sociaux et environnementaux au sein de l'espace rural. Il a pour ambition de devenir un vecteur de développement de l'économie agricole et rurale. « La vocation immédiate du fonds est la constitution limitée au cours terme de réserve foncière dont l'usage devra être agricole ou forestier³⁴ ».

³⁴ Programme de développement rural de la Corse 2007-2013, p. 133.

V/ UN PATRIMOINE FONCIER À LA RECHERCHE DE SES VOCATIONS

Afin de garantir une répartition géographique harmonieuse des activités humaines sur un territoire déterminé, il apparaît indispensable de mettre en œuvre des politiques publiques susceptibles de réglementer l'usage des sols. En Corse, le PADDUC a notamment vocation à intervenir dans ce domaine.

En effet, en vertu de l'article 12 de la loi du 22 janvier 2002³⁵, ce document est apte à définir les orientations fondamentales en matière d'aménagement de l'espace. Il doit déterminer à ce titre « la localisation des grandes infrastructures, des grands équipements, des espaces naturels, des sites et paysages à préserver, des extensions urbaines ainsi que des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives ». Les élus territoriaux se voient dès lors assigner une mission ambitieuse consistant à assurer la gestion d'un territoire en prenant en considération la diversité des activités exercées sur ce sol. Il incombe dès lors aux initiateurs du PADDUC de rationaliser l'espace existant en intégrant les mutations et bouleversements socioéconomiques qui affectent l'île tout en préservant les équilibres agricoles, touristiques et environnementaux.

A. LA PRÉSERVATION DE L'ACTIVITÉ AGRICOLE MOBILISE DE GRANDS ESPACES

L'agriculture constitue le secteur d'activité traditionnel le plus emblématique de l'île. La diversité des reliefs, la végétation luxuriante, le climat méditerranéen dont peut se prévaloir la Corse offrent autant d'atouts naturels particulièrement favorables au développement d'une agriculture de qualité.

1. Le déclin de l'activité agricole

Toutefois, si l'agriculture s'élevait autrefois en secteur d'activité incontournable au cœur d'une économie locale fondée sur la prééminence du système agro-sylvo-pastoral, elle a éprouvé de sérieuses difficultés à prospérer au cours de l'ère contemporaine. Les données statistiques relatées par Martine MASSONI témoignent au besoin d'un bouleversement spatial d'une ampleur démesurée.

³⁵ Loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, *J.O.*, 23 janvier 2002, p. 1503.

En effet, « à la fin du XVIII^e siècle, on trouvait plus de 160 000 hectares de territoire cultivés en Corse ; il en restait moins de 60 000 en 1957³⁶ ». Nadine LEVRATTO se place sur une échelle humaine pour nous livrer des effets tout aussi édifiants. « Le début du siècle est marqué par une récession brutale et générale. L'agriculture (dilatée par l'essor démographique du XIX^e siècle) qui a occupé jusqu'à 90 % de la population active, périclité. Les surfaces cultivées représentent près de 40 % du territoire avant le 1^{er} conflit mondial mais n'en occupent plus que 7,4 % en 1929³⁷ ».

La Corse a certes connu un renouveau controversé de l'activité agricole au cours des années soixante, impulsé notamment par l'action de la SOMIVAC³⁸ et l'installation des rapatriés d'Afrique du nord. Pour autant, ce frémissement ne profitera qu'aux terres bordant le littoral. Les nouveaux exploitants privilégient en effet la production de vignes et d'agrumes localisée sur des zones côtières au détriment des cultures traditionnelles implantées au cœur des montagnes.

2. La nécessité de soutenir l'agriculture corse

Mais en dépit du déclin qu'elle a subi à l'aube du XX^e siècle, l'agriculture corse est parvenue à préserver la qualité, l'authenticité des saveurs qu'elle a su offrir aux consommateurs. Aussi apparaît-il indispensable de valoriser ce secteur économique, éminemment identitaire, en proposant aux exploitants des espaces à haute potentialité agronomique. Si des plans de soutien au monde rural ont récemment vu le jour tant au niveau communautaire (FEADER)³⁹ qu'au niveau régional (PDRC)⁴⁰, il

³⁶ MASSONI (M.), *L'indivision successorale en Corse. Problèmes et perspectives*, Mémoire pour le DEA de droit privé, Université d'Aix-Marseille III, UFR de droit, d'économie et des sciences sociales, 1991., p. 9.

³⁷ LEVRATTO (N.), « Histoire économique », in *Encyclopædia Corsicae*, T. VI, Droit-Économie-Politique, éd. Dumane, p. 482.

³⁸ La société de mise en valeur de la Corse (SOMIVAC) est une société d'économie mixte créée en 1957. Elle agira prioritairement en matière d'aménagement agricole, notamment dans la plaine orientale.

³⁹ Un règlement du Conseil de l'Union européenne daté du 7 décembre 2005 institue un fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) destiné à financer des actions en faveur du développement rural. Ce dispositif intervient en complément des actions régionales et nationales. Il « définit les objectifs auxquels la politique de développement rural doit contribuer, il définit le cadre stratégique dans lequel s'inscrit la politique de développement rural, il définit les priorités et les mesures de développement rural, établit les règles de partenariat, de programmation d'évaluation, de gestion financière (art 1) ». Le Feader « contribue à la promotion d'un développement rural durable dans l'ensemble de la Communauté » (art 3). Il a notamment pour objectif la diversification de l'activité économique en milieu rural (art 4).

appartient désormais aux documents de planification des sols (PADDUC ou PLU) de réserver des terres à l'usage agricole.

B. L'URBANISATION REQUIERT SANS CESSER D'AVANTAGE D'ESPACES

1. Une demande de logements croissante

La Corse connaît depuis trente ans une expansion démographique soutenue. Selon l'INSEE, la population croît en moyenne chaque année davantage que sur le continent. L'île a ainsi gagné 54 000 habitants entre 1982 et 2006⁴¹. Compte tenu des contraintes professionnelles, de considérations liées au cadre de vie, des équipements proposés aux usagers, ce repeuplement a surtout profité aux deux grands bassins de vie de l'île, l'agglomération bastiaise et le pays ajaccien. Ce nouvel essor humain a généré de nouveaux besoins en matière de création de logements que les deux principales villes de Corse n'ont pu suffisamment pourvoir. Aussi une grande partie de la population s'est-elle progressivement établie en zones périurbaines. Ainsi les communes de Biguglia et Borgo, situées au sud de Bastia ont connu un essor considérable pour dépasser à présent chacune le cap des 6 000 habitants. Les communes de Bastelicaccia, Afa, ou Alata, en périphérie ajaccienne ont enregistré des flux identiques.

Néanmoins un constat s'impose au regard de ce phénomène d'urbanisation périurbaine : L'édification de maisons individuelles mobilise d'importantes surfaces de terrains pour une seule famille. Compte tenu de la pénurie de foncier autour des villes, ces constructions ont bien souvent été réalisées au détriment de sols jusqu'alors destinés à l'activité agricole.

⁴⁰ Les caractéristiques géographiques et économiques de la Corse ont conduit à la mise en place d'un programme de développement rural adapté aux enjeux spécifiques de l'île. Ce dispositif a pour objectif pour la période 2007-2013 de soutenir des projets de développement visant à valoriser les territoires ruraux via leurs ressources naturelles, patrimoniales et culturelles. Conformément aux principes fondateurs énumérés dans le règlement du Conseil de l'union européenne n° 1698/2005, le programme de développement régional s'articule autour de quatre axes de mise en œuvre : l'amélioration de la compétitivité des secteurs agricole et forestier, l'amélioration de l'environnement et de l'espace rural, la qualité de vie en milieu rural et la diversification de l'économie rurale. Le programme de développement rural est assorti d'une enveloppe de 83 millions d'euros de crédits communautaires sur la période 2007-2013.

⁴¹ La population de la Corse a considérablement évolué entre 1982 et 2006, passant de 240 000 habitants à 294 118 habitants ; source : INSEE.fr.

2. L'équipement de la Corse en infrastructures de transport requiert l'emploi de vastes surfaces de terrain

La Corse peut se prévaloir d'un programme exceptionnel d'investissement destiné à rattraper le retard historique auquel elle est confrontée en matière d'infrastructures de transport. Formalisé au terme de l'article 53 de la loi du 22 janvier 2002⁴², le PEI est « destiné à aider la Corse à surmonter les handicaps naturels que constituent son relief et son insularité et à résorber son déficit en équipements collectifs et services collectifs ». Intervenant en complément de dispositifs préexistants tels que le contrat de plan ou le DOCUP ce programme est essentiellement voué au renforcement des infrastructures de base dans le domaine des transports (équipements routiers, ferroviaires, etc.). Afin de financer ses réalisations, le PEI est assorti d'une enveloppe de près de deux milliards d'euros répartis sur une période de quinze ans.

La réalisation et la sécurisation d'ouvrages routiers importants (pont d'Abra, pont de Bocognano, extension du réseau reliant les communes de Borgo et Vescovato) mobilise d'importantes surfaces de terrains. L'extension et la mise aux normes des ports et aéroports existants dans l'île ne sauraient aboutir enfin sans la mise à disposition de vastes superficies de foncier.

⁴² Loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, *J.O.*, 23 janvier 2002, p. 1503.

C. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DE L'ÎLE MOBILISE D'IMPORTANTES SUPERFICIES DE TERRAIN

1. Le développement du tissu industriel et commercial de l'île mobilise d'importantes surfaces de terrain

Le développement économique de l'île requiert la création de vastes zones d'activités regroupant différents professionnels issus des secteurs de l'industrie et du commerce. Les deux Chambres de Commerce et d'Industrie de Corse (CCI) s'efforcent de sensibiliser l'opinion publique sur la nécessité de faciliter l'implantation de zones industrielles, de centres commerciaux, de centres d'hébergement pour accueillir les petites et moyennes entreprises. La mise en œuvre de ces projets se trouve fréquemment entravée, notamment en périphérie des villes, par un déficit de terrains disponibles et constructibles.

2. Le développement touristique de l'île mobilise de vastes superficies de terrain

Le tourisme constitue l'un des vecteurs de développement économique les plus prometteurs au sein de l'ère méditerranéenne. Cependant, il est permis de constater que contrairement à la plupart des destinations euro-méditerranéennes, la Corse, dans son ensemble, pâtit d'une capacité d'hébergement insuffisante pour répondre à la demande d'une clientèle touristique plus nombreuse et plus exigeante qu'autrefois. Pour faire face aux réalités nouvelles qu'impose une économie touristique moderne, la Corse se doit de proposer des prestations de qualité. Aussi s'il apparaît à présent éminemment nécessaire de soutenir la création de centres d'accueil supplémentaires (complexes hôteliers, campings, chambres d'hôtes, gîtes ruraux, etc.), la réalisation de ces sites touristiques est bien souvent compromise par une carence de terrains exploitables, particulièrement perceptible sur le littoral de l'île. L'hébergement de travailleurs saisonniers, notamment dans le secteur de la restauration semble de plus difficile à assurer du fait de la pénurie de foncier et d'immobilier. Les contraintes environnementales faisant obstacle à la constructibilité de certaines zones, les prix très élevés du foncier sont de nature à hypothéquer de nombreuses initiatives.

D. UNE EXPLOITATION DU FONCIER RESTREINTE PAR LE RESPECT DE NORMES ENVIRONNEMENTALES EXIGEANTES

Un grand nombre de surfaces de terrain sont gelées en Corse du fait de la nécessité de se conformer à des normes environnementales sans cesse plus nombreuses et plus contraignantes.

1. Le respect de la « loi littoral »

La loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral dite « loi littoral »⁴³ comporte un ensemble de mesures relatives à la préservation et à l'aménagement du littoral et des plans d'eaux intérieurs les plus importants. Elle a pour vocation de garantir la protection des équilibres biologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages du patrimoine ; elle vise par ailleurs à encadrer l'aménagement de la côte pour la protéger des excès de la spéculation immobilière.

En pratique, la loi littoral interdit toute construction et installation nouvelle à moins de cent mètres du rivage en dehors des zones déjà urbanisées.

À l'heure où la France dresse un bilan contrasté après vingt-deux années d'application de cette loi sur le territoire national⁴⁴, la communauté corse apparaît globalement très satisfaite des vertus de ce texte. Un sondage publié en octobre 2006⁴⁵ révèle à cet égard que 76 % des personnes interrogées jugent la loi littoral « efficace pour protéger le rivage corse ». 69 % des sondés s'opposent à l'idée que la loi empêche « le développement économique de l'île en restreignant les possibilités de construire ».

Pourtant le débat ayant trait à l'opportunité de « désanctuariser » les rivages de l'île en procédant à une adaptation de la loi littoral constitue actuellement un enjeu politique majeur.

⁴³ Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, *J.O.*, 4 janvier 1986 modifiée par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du Code de l'environnement, *J.O.*, 21 septembre 2000, p. 14 792.

⁴⁴ Le 10 octobre 2007, Nathalie KOSCIUSKO-MORIZET, Secrétaire d'Etat chargée de l'Ecologie a présenté un bilan de la loi « littoral » et des mesures en faveur du littoral. Elle estime globalement que les aspects « aménagement » et « développement » de la loi ont porté leurs fruits, mais que les mesures de protection des milieux naturels n'ont permis que de freiner l'expansion de l'urbanisation du territoire (L'attractivité résidentielle, économique et touristique du littoral s'est fortement accélérée avec plus d'un demi-million d'habitants supplémentaires de 1986 à 2006).

⁴⁵ Sondage réalisé par l'institut IFOP en septembre 2006 pour le mensuel « Corsica » et Radio « Corse Frequeanza Mora ».

Si le Président de l'Assemblée de Corse, M. Camille de ROCCA SERRA prône un « passage de 12 % à 20 % de domaine constructible sur la zone littorale », le « collectif pour la loi littoral⁴⁶ » dénonce le danger d'une modification ou d'une suppression de cette loi. Ce sujet sensible divise l'opinion publique. En effet, selon les résultats mis au jour par le sondage précité, 55 % des personnes interrogées se déclarent défavorables à un assouplissement de la réglementation en vigueur alors que 42 % des sondés sont favorables à une urbanisation limitée.

2. Le respect de la « loi montagne »

La loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 dite « loi montagne »⁴⁷ adoptée par le Parlement en 1985 visait à garantir l'équilibre entre les aménagements touristiques, l'urbanisation, les activités agricoles, et la protection de la nature. Elle s'efforce d'établir un équilibre entre le développement et la protection de la montagne. Cette « entité géographique spécifique » est subdivisée en « Massifs » qui sont des zones définies par référence à sa configuration des terrains d'altitude, de déniveler, de climat et de végétation.

Huit massifs sont concernés par cette loi :

- les Alpes du Nord
- les Alpes du Sud
- les Pyrénées
- la Corse
- le Jura
- les Vosges
- le Massif Central et
- la Réunion

Pleinement applicable sur le territoire insulaire, cette loi restreint concrètement la constructibilité dans des zones de montagne. Elle prône une urbanisation maîtrisée au cœur des

⁴⁶ Un certain nombre de structures politiques ont constitué un collectif pour « alerter l'opinion publique sur les attaques que subit le littoral » corse. Parmi les composantes de ce collectif, figurent notamment les associations : Le poulpe, ADEZ, APLAPDL, ABCDE, Les amis du PNRC, Le GARDE, U Levante, U Pinzalone, Piagjhe é Monti, A voce di u Misincu, ADRE, ADISC, CRAPNEC, l'ASMCCO, ainsi que des mouvements politiques comme I Verdi Corsi, A Manca Naziunale, Corsica Nazione Indipendente, U Rinnovu, etc.

⁴⁷ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, J.O, 10 janvier 1985.

massifs montagneux en limitant notamment les constructions dans le cadre de hameaux nouveaux intégrés au paysage ou en continuité des espaces urbanisés existants.

L'application de cette loi génère des difficultés pour un certain nombre de communes corses situées entre mer et montagne. Du fait du cloisonnement des reliefs, ces dernières, soumises à la réglementation issue de la loi littorale, sont également concernées par la loi montagne.

Prisonnières de ce double dispositif, certaines communes voient leur développement notablement hypothéqué.

3. Le respect de la directive « Seveso »

La directive dite Seveso est une directive européenne qui impose aux États membres d'identifier les sites à risques. Cette directive datant de 1982 a évolué au cours du temps pour aboutir à une nouvelle directive dite « Seveso 2⁴⁸ ».

La constructibilité de nombreuses parcelles est entravée par le classement Seveso de certaines zones⁴⁹. Ajaccio constitue l'une des communes les plus touchées de l'île par la mise en œuvre de ce principe de précaution. La ville ne peut lancer de programmes immobiliers car de nombreuses installations classées Seveso ceinturent la commune, freinant par la même son expansion⁵⁰.

⁴⁸ La directive européenne 96/82/CE concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses dite directive Seveso 2 est désormais applicable. Elle remplace l'ancienne directive Seveso à compter du 3 février 1999.

⁴⁹ L'arrêté ministériel du 10 mai 2000 relatif à la prévention des accidents majeurs impliquant des substances ou des préparations dangereuses présentes dans certaines catégories d'installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, impose certaines prescriptions aux établissements comportant au moins une installation figurant sur la liste prévue à l'article L. 518-8 du Code de l'Environnement

⁵⁰ Un dépôt de Gaz situé au lieu-dit « Loreto » sur le territoire de la commune d'Ajaccio, autorisé par un arrêté préfectoral daté du 20 janvier 1969 entrave la constructibilité autour de cette zone sensible.

4. Les sites « Natura 2000 »

Avec pour double objectif de préserver la diversité biologique et de valoriser les territoires, l'Europe s'est lancée depuis 1992, dans la réalisation d'un ambitieux réseau de sites écologiques appelés Natura 2000. Le maillage des sites s'étend sur toute l'Europe de façon à rendre cohérente cette initiative de préservation des espèces et des habitats naturels.

Aujourd'hui, fort de 25 000 sites, le réseau Natura 2000 participe activement à la préservation des espaces naturels et des espèces sur l'ensemble du territoire de l'union européenne. Au niveau national, le réseau Natura 2000 compte plus de 1 700 sites classés, recouvrant 6,8 millions d'hectares soit 12,4 % de la superficie totale du pays. Au niveau régional, la Corse compte à présent 47 sites⁵¹ regroupés sous cette appellation⁵².

⁵¹ Les 47 sites bénéficiant de l'appellation Natura 2000 en Corse sont les suivants : Cap-Corse nord et îles Finocchiarola, Giraglia et Capense, Les crêtes du Cap Corse, les Agriates, l'étang de Biguglia, Mucchiata, le massif du San Pedrone en Castagniccia, les zones de Porto, Scandola, les calanches de Piana, la presqu'île de la Revellata, Caporalino Monte Sant Angelo di Lano-Pianu Maggiore, la massif montagneux du Cinto, la rivière et la vallée du Fango, le massif du Rontondo, le Monte d'oro, les zones humides périphériques et la forêt littorale de Pinia, l'étang de Palo, le plateau du coscione et le massif de l'Incudine, le défilé de l'Inzecca, le massif du tenda et la forêt de Stella, les srettes de Saint-Florent, les crêts de Teghime, Aliso-Oletta, la basse vallée du Tavignano, la rivière de Solenzara, le massif du Renoso, les cavités à chauves-souris de Castifao, Muracciole, Olmeta-di-tuda et Coggia-Temuli, la région de Furiani et de Monte Canarino, les dunes de Prunete-Canniccia, les marais et tourbières du Valdo et de Baglietto, la forêt domaniale de Rospa-Sorba, la forêt territoriale du Fiumorbu, la chenaie verte et juniperaie de Tartagine, les châtaigneraies et réseaux de la Castagniccia, les stations à choux insulaires de Barbaggio et Poggio-d'Oletta, la station botanique du Bozzio, les anciennes galeries de mines de Lozari-Belgodere, le golfe de Porto, la vallée de la Restonica, les îles Finocchiarola, Urbino, l'étang de Biguglia, la haute vallée d'Asco, les forêts territoriales de Corse, la haute vallée de la scala di Santa Régina, le cirque de Bonifatu, la haute vallée du Fango, la haute vallée du Verghello, la vallée du régino, les chênaies et pinèdes de Corse.

⁵² Voir annexes.

VI/ LA FISCALITÉ APPLICABLE À LA GESTION DU PATRIMOINE FONCIER EN CORSE

§1. LA FISCALITÉ APPLICABLE À LA POSSESSION DU PATRIMOINE FONCIER

A. LES IMPÔTS DIRECTS LOCAUX

1. La base d'imposition des impôts directs locaux

Les impôts directs locaux sont établis sur les bases **de la valeur locative cadastrale** des biens sur lesquels ils portent. Les évaluations foncières déterminent la valeur locative cadastrale qui sert de base commune aux quatre principales taxes directes locales (taxes foncières sur les propriétés bâties et non-bâties, taxe d'habitation et taxe professionnelle).

a. La valeur locative cadastrale

La valeur locative cadastrale est la notion centrale de la fiscalité directe locale en France. Elle en est en effet la base de calcul. La valeur locative correspond théoriquement au loyer annuel que pourrait produire un immeuble bâti ou non-bâti, s'il était loué dans des conditions normales.

b. L'évaluation foncière des biens

L'évaluation foncière des **propriétés bâties** est faite pour toute fraction de propriété faisant l'objet d'une utilisation distincte. Les modalités d'évaluation varient selon la nature du local à évaluer. L'administration fiscale retient deux groupes de propriétés bâties : le premier comprend la généralité des locaux (locaux d'habitation, locaux commerciaux et biens divers), alors que le second regroupe les établissements industriels appartenant à des entreprises relevant d'un régime réel d'imposition. Dans le premier cas, les locaux sont évalués par comparaison aux locaux de référence choisis dans la commune.

S'agissant des **propriétés non-bâties**, la valeur locative résulte d'un tarif d'évaluation établi dans chaque commune par nature de culture ou de propriété.

2. Les taxes directes locales

a. Les taxes foncières

Concernant les personnes assujetties aux taxes foncières : Tout propriétaire d'un bien immobilier situé en France est en principe soumis au paiement de la taxe foncière. Il s'agit d'un impôt personnel, qui est toujours établi au nom du propriétaire (personne physique ou morale), même si le bien, objet de la taxe, est en location. Il existe deux types de taxes foncières : une taxe assise sur les propriétés non bâties, et une taxe assise sur les propriétés bâties.

Concernant le régime des propriétés imposables :

La taxe foncière peut en premier lieu toucher les propriétés non bâties.

Il résulte de l'article 1393 du Code général des impôts que « la taxe foncière est établie annuellement sur les propriétés non bâties de toute nature sises en France, à l'exception de celles qui sont expressément exonérées. Elle est notamment due pour les terrains occupés par les chemins de fer, les carrières, mines et tourbières, les étangs, les salines et marais salants, ainsi que pour les terrains occupés par les serres utilisées à des fins agricoles ».

La taxe foncière concerne en second lieu les propriétés bâties.

Au terme de l'article 1380 du Code général des impôts, « la taxe foncière est établie annuellement sur les propriétés bâties sises en France à l'exception de celles qui en sont expressément exonérées ». Les installations destinées à abriter des personnes ou des biens, les ouvrages d'art et voies de communication, les bateaux utilisés en un point fixe et aménagés pour l'habitation, les sols des bâtiments de toute nature, ainsi que les terrains employés à usage commercial ou industriel sont passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Concernant enfin les biens exonérés de taxe foncière :

Certains biens bénéficient pour une durée illimitée d'une exonération totale de la taxe foncière. Il s'agit en premier lieu des propriétés publiques appartenant à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics. Cette exonération concerne notamment les routes nationales, les chemins départementaux, les voies communales. Les terrains appartenant à certaines associations⁵³ (associations de mutilés de guerre ou de travail) font également l'objet d'une exonération totale de la taxe foncière. Sont en outre exonérés de taxe foncière, des bâtiments ruraux affectés de manière exclusive et permanente à un usage agricole et servant aux exploitations rurales, aux sociétés coopératives agricoles, aux groupements d'intérêt économique constitués entre exploitations agricoles, certaines propriétés agricoles non-bâties (terrains plantés en oliviers, prés, vergers, vignes, landes, lacs, étangs, etc.).

Les propriétés non-bâties agricoles situées en Corse bénéficient d'une exonération totale de taxe foncière⁵⁴. Une exonération totale des parts perçues au profit des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et des départements, des propriétés non bâties situées en Corse. La part revenant à la Collectivité Territoriale de Corse faisant l'objet d'une exonération totale, depuis 1993, les propriétés agricoles situées en Corse bénéficient désormais d'une exonération totale.

Conformément aux principes régissant les taxes foncières, l'exonération bénéficie au débiteur légal de l'impôt, c'est à dire au propriétaire, ou le cas échéant, à l'usufruitier, à l'emphytéote, au titulaire de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

b. La taxe d'habitation

La taxe d'habitation est due dans toutes les communes où le contribuable dispose de locaux imposables. Elle est établie, pour l'année entière, d'après la situation existant au 1^{er} janvier de l'année de l'imposition.

Concernant les locaux soumis à la taxe d'habitation, il convient de préciser que conformément à l'article 1407 du Code général des impôts, « la taxe d'habitation est due pour tous les locaux meublés affectés à l'habitation, pour les locaux meublés occupés par les sociétés, associations et organismes privés non soumis à la taxe professionnelle, pour les locaux meublés sans caractère industriel

⁵³ Article 1394-4 du Code général des impôts.

⁵⁴ Articles 1394 B et 1586 E du Code général des impôts.

commercial occupés par les organismes de l'Etat, des collectivités territoriales, et des établissements publics » (autres que les établissements publics scientifiques d'enseignement et d'assistance).

S'agissant des personnes imposables, la taxe d'habitation est établie au nom des personnes physiques ou morales qui ont la disposition ou la jouissance des locaux imposables, que ce soit en qualité de propriétaire, de locataire ou à tout autre titre (occupation gratuite).

La base d'imposition à la taxe d'habitation est constituée par la valeur locative cadastrale des locaux et de leur dépendance. Le montant de la taxe d'habitation s'obtient en multipliant la base d'imposition par les taux fixés par les collectivités territoriales.

c. La taxe professionnelle

La taxe professionnelle frappe les activités professionnelles. Elle est établie annuellement dans chaque commune où le redevable dispose de locaux ou de terrains. La taxe professionnelle est due, en principe, par toutes les personnes physiques ou morales, qui exercent en France à titre habituel, une activité professionnelle non salariée. Le montant de la taxe professionnelle s'obtient en multipliant la base d'imposition par un taux d'imposition variable déterminé en amont par les conseils municipaux.

B. LES TAXES D'ÉQUIPEMENT

En plus des principaux impôts directs locaux, il peut être perçu, au profit de certaines collectivités, ou de certains organismes, diverses taxes annexes.

1. Les taxes spéciales d'équipement (TSE)

Elles sont perçues en addition aux deux taxes foncières, à la taxe d'habitation, à la taxe professionnelle dans le but de financer un outil spécifique.

Ainsi une taxe spéciale d'équipement a été instituée en Lorraine au profit de l'établissement public foncier (EPF) de Lorraine. Cette taxe est due par toutes les personnes physiques ou morales assujetties aux impôts directs visées dans la zone de compétence territoriale de cet établissement (il s'agit concrètement des Vosges, de la Meurthe et Moselle, et d'un certain nombre de cantons du département de Moselle).

Une taxe spéciale d'équipement est également perçue au profit des établissements publics fonciers d'Etat (EPFE) du Nord-Pas-de-Calais⁵⁵, d'Ile-de-France⁵⁶, des Yvelines⁵⁷, des Hauts-de-Seine⁵⁸, du Val d'Oise⁵⁹, de Normandie (dont le périmètre recouvre les départements du Calvados, de l'Eure, de la Manche, de l'Orne et de la Seine Maritime)⁶⁰ de l'Ouest-Rhône-Alpes (qui comprend le département de la Loire et plusieurs cantons du département du Rhône), de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA).

De plus, les établissements publics fonciers locaux (EPFL) sont habilités à percevoir la taxe spéciale d'équipement⁶¹. Sont ainsi concernés, l'EPFL du département du Puy-de-Dôme dont la TSE a été instituée par la loi de Finances pour 1993⁶², l'EPFL d'Argenteuil-Bezons⁶³, l'EPFL de la Réunion, l'EPFL de la Côte d'Or, de la Haute-Savoie, des Landes, de la Savoie, du Pays-Basque, de l'Ain, du Grand Toulouse, etc.

La taxe spéciale d'équipement perçue au profit des EPF est destinée à permettre à ces établissements de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation⁶⁴. Le montant de cette taxe est arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement public dans les limites d'un plafond fixé pour chaque établissement par la loi de finances.

La taxe spéciale d'équipement perçue au profit des EPFE et EPFL n'est naturellement pas exigible en Corse, dans la mesure où l'île ne compte à ce jour aucun EPF à financer.

⁵⁵ L'établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais a été institué par un décret n° 2006-1131 du 8 septembre 2006.

⁵⁶ L'établissement public foncier d'Ile-de-France a été institué par un décret n° 2006-1140 du 13 septembre 2006.

⁵⁷ L'établissement public foncier des Yvelines a été institué par un décret n° 2006-1141 du 13 septembre 2006.

⁵⁸ L'établissement public foncier des Hauts-de-Seine a été institué par un décret n° 2006-1142 du 13 septembre 2006.

⁵⁹ L'établissement public foncier du Val-d'Oise a été institué par un décret n° 2006-1143 du 13 septembre 2006.

⁶⁰ L'établissement public foncier de Normandie a été institué en 2004 en remplacement de l'établissement public d'aménagement de la Basse-Seine. Décret n° 2004-1149 du 28 octobre 2004.

⁶¹ En vertu de l'article 1607 *bis* du CGI, « il est institué, au profit des établissements publics fonciers mentionnés aux articles L. 324-1 et suivants du Code de l'urbanisme, une taxe spéciale d'équipement destinée à permettre à ces établissements de financer les acquisitions foncières et immobilières correspondant à leur vocation.

⁶² L'EPFL du Puy-de-Dôme est habilité à percevoir le produit de la TSE au terme de l'article Article 116 de la loi de Finances pour 1993.

⁶³ L'EPFL d'Argenteuil est habilité à percevoir le produit de la TSE au terme de l'article 97 de la loi de Finances pour 1998.

⁶⁴ Article L 324-1 du Code de l'urbanisme.

2. La taxe locale d'équipement (TLE)

Conformément aux dispositions contenues dans l'article 1585 A du CGI, la taxe locale d'équipement est due sur les opérations de construction, reconstruction et agrandissement des bâtiments de toute nature, à l'exclusion de simples transformations qui ne s'accompagnent pas de la création de superficie supplémentaire. Le redevable légal de la taxe est le bénéficiaire du permis de construire, l'auteur de la déclaration de travaux, ou encore, le constructeur de fait lorsqu'il n'y a pas eu d'autorisation préalable.

Cette taxe est applicable de plein droit dans les communes de plus de 10 000 habitants, de manière facultative, dans les autres communes, sur décision du conseil municipal. Sont exonérés de plein droit du paiement de cette taxe, les constructions destinées à être affectées à un service public ou d'utilité publique, les constructions édifiées dans des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), les reconstructions à l'identique de locaux sinistrés. La taxe locale d'équipement est assise sur la valeur de l'ensemble immobilier (terrains et bâtiments).

L'assiette de la taxe est, en application de l'article 1585 D du CGI, constituée par la valeur de l'ensemble immobilier comprenant les terrains nécessaires à la construction et les bâtiments dont l'édification doit faire l'objet de l'autorisation de construire. Mais en réalité, cette valeur de l'ensemble immobilier est déterminée forfaitairement en appliquant à la surface de plancher développé hors œuvre (SHON) une valeur au mètre carré variable selon la catégorie des immeubles.

Le taux de la taxe varie entre 1 et 5 % de la valeur forfaitaire définie ci-dessus. Les conseils municipaux peuvent le moduler librement.

Le bénéficiaire de la taxe est généralement la commune, lorsqu'une délibération a été prise en ce sens. Ce peut être également un établissement de coopération intercommunale.

3. La taxe forfaitaire sur les cessions à titre onéreux des terrains nus devenus constructibles

L'article 26 de la loi portant engagement national pour le logement du 13 juillet 2006, dite loi ENL, institue à compter du 1^{er} janvier 2007, une taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux des terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement :

- Par un plan d'urbanisme, dans une zone urbaine ou à urbaniser ouverte à l'urbanisation ;
- Par une carte communale, dans une zone constructible.

La taxe ne s'applique pas aux cessions portant sur des terrains qui sont classés constructibles depuis plus de 18 ans, ceci afin de limiter l'effet rétroactif de la taxe. En effet, l'article 1529 du code général des impôts et le décret du 27 septembre 2007 (n°2007-1394 paru au JO le 29 septembre 2007) prévoient des exonérations pour les cessions portant sur des terrains qui sont classés en terrains constructibles depuis plus de 18 ans.

Le fait générateur de l'imposition est la première cession à titre onéreux d'un terrain, intervenue après son classement en terrain constructible. Les cessions du même terrain intervenant ultérieurement n'entrent pas dans le champ de la taxe.

D'autres participations d'urbanisme obéissent à un régime particulier et ne sont pas de nature fiscale ce sont entre autres la participation pour voirie et réseaux (PVR), les cessions gratuites, les participations de ZAC, les participations dans le cadre de PAE.

§2. LA FISCALITÉ APPLICABLE À LA TRANSMISSION DU PATRIMOINE FONCIER

A. UNE FISCALITÉ DE DROIT COMMUN

1. Les droits d'enregistrement

Les droits d'enregistrement sont exigibles lors de la réalisation de certaines opérations juridiques (ventes, échanges, partages, donations, etc.) ou lors de l'ouverture des successions. Ces

droits sont normalement calculés sur la base du prix stipulé de vente ou de l'évaluation fournie à défaut de prix.

Les droits d'enregistrement peuvent être fixes, ou proportionnels. Il existe un droit fixe de 75 euros pour les cessions et concessions de brevets, un droit fixe de 230 euros pour les actes se rapportant à la formation et à la dissolution d'une société, un droit fixe de 15 euros perçus pour les baux à durée limitée d'immeubles. Les droits d'enregistrement sont proportionnels s'agissant des mutations à titre onéreux d'immeubles.

2. Les droits de mutation

La loi du 14 mars 1942, relative à l'enregistrement a unifié les taux des droits sur l'ensemble des mutations à titre gratuits (donation et successions). Outre les droits de timbres et d'enregistrement perçus pour toute mutation immobilière en France, des droits de mutations plus ou moins importants sont perçus lors de toute opération de transmission du patrimoine. Le montant de ces droits est calculé à partir de seuils prédéterminés en fonction de la valeur du patrimoine cédé.

Droits en ligne directe :

<i>Fraction de part nette taxable en euros</i>	<i>Tarif applicable</i>
De 1 à 7 600	5 %
De 7 600 à 11 400	10%
De 11 400 à 15 000	15%
De 15 000 520 000	20%
De 520 000 850 000	30%
De 850 000 à 1 700 000	35%
Au-delà de 1 700 000	40%

Droits entre époux :

<i>Fraction de part nette taxable en euros</i>	<i>Tarif applicable</i>
De 1 à 7 600	5 %
De 7 600 à 11 400	10%
De 11 400 à 15 000	15%
De 15 000 à 520 000	20%
De 520 000 à 850 000	30%
De 850 000 à 1 700 000	35%
Au-delà de 1 700 000	40%

Droits entre frères et sœurs :

<i>Fraction de part nette taxable en euros</i>	<i>Tarif applicable</i>
De 1 à 23 000	35%
Au-delà de 23 000	45%

Droits entre partenaires d'un PACS :

<i>Fraction de part nette taxable en euros</i>	<i>Tarif applicable</i>
De 1 à 15 000	40%
Au-delà de 15 000	50%

Entre parents jusqu'au 4^e degré inclusivement, le taux est uniformément fixé à 55%, au-delà du 4^e degré, il est uniformément fixé à 60%.

B. UNE FISCALITE SPÉCIFIQUE À LA CORSE

1. Un régime fiscal historique

Afin d'apaiser les tensions et mettre un terme au climat insurrectionnel qui agite la Corse à l'aube du XIX^e siècle⁶⁵, Napoléon BONAPARTE, récemment promu Premier consul décide de doter la Corse d'un système administratif adapté aux spécificités locales. Dans ce cadre, il n'hésite pas à doter l'île d'un régime dérogatoire au droit commun, à travers l'adoption d'une loi datée du 22 frimaire an IX⁶⁶, et nomme dans le même temps en qualité d'Administrateur général de l'île le Conseiller d'État André-François MIOT⁶⁷. Investi de prérogatives très étendues⁶⁸, MIOT signe dans l'exercice de ses fonctions cent-trente-huit arrêtés entre le 3 avril 1801 et le 20 octobre 1802⁶⁹. Toutefois, parmi cet ensemble de règles composites, un seul arrêté a subsisté pendant deux siècles⁷⁰. Il s'agit précisément de celui du 21 prairial An IX, consacré à l'enregistrement et aux droits de mutations. Ce dispositif a été mis en place dans une conjoncture particulière. L'instauration de mesures fiscales spécifiques dans

⁶⁵ Voir notamment sur le climat insurrectionnel régnant dans l'île à cette époque, POMPONI (F.), *Histoire de la Corse*, Hachette, 1979, p. 297 et s.

⁶⁶ Le 22 frimaire an IX correspond dans le calendrier grégorien au 13 décembre 1800.

⁶⁷ André-François MIOT est né à Versailles en 1762, il meurt en 1841 à Paris. « Nommé en 1796 ambassadeur auprès du Roi de Sardaigne, il est chargé, avant de rejoindre Turin, d'une première mission en Corse de décembre 1796 à la fin mars 1797 : rétablir les institutions françaises en Corse après le départ des anglais. [...]. Au lendemain du 18 Brumaire, le 4 nivôse an VIII, il est nommé membre du Tribunat puis conseiller d'État, le 17 nivôse an IX. C'est à ce moment que s'inscrit sa deuxième mission en Corse après que la loi du 23 frimaire an IX place la Corse hors de la Constitution. Il est désigné pour exercer les fonctions d'administrateur général de l'île. C'est à cette période qu'il met en place une législation d'exception à laquelle son nom restera attaché. Il quitte la Corse le 24 octobre 1802 laissant le souvenir d'un administrateur avisé et humain qui a su habilement allier des mesures de fermeté à un soucis de développement économique et même de progrès technique »... *Dictionnaire historique de la Corse*, sous la direction de Antoine Laurent SERPENTINI, éd. Albiana, 2006, p. 637.

⁶⁸ Les prérogatives déléguées à André-François MIOT par les Consuls sont déterminées par un arrêté daté du 17 nivôse an IX (7 janvier 1801). En vertu de ce texte, le nouvel administrateur général des départements corses du Golo et du Liamone se voit reconnaître le droit de « prendre toutes les mesures de Gouvernement et d'administration » nécessaire à l'accomplissement de sa mission. Personnage omnipotent dans l'île placé hiérarchiquement au dessus des Préfets, MIOT exerce son autorité sur tous les secteurs de la vie publique, tels que l'Administration, la police, la justice ou la fiscalité.

⁶⁹ Voir notamment sur l'œuvre du comte André-François MIOT en Corse, MIOT (A-F.), *mémoires du comte MIOT de MELITO*, (3 vol.), Paris, 1873-1874, éd. M. LEVY frères, 372, 362, 464 p.

⁷⁰ Le texte a connu une existence quasi-discontinue pendant près de deux siècles. Il a toutefois fait l'objet d'une brève suppression pendant un an avant d'être rétabli au terme d'une décision ministérielle datée du 12 mai 1817.

l'île était justifiée par « l'impossibilité d'appliquer le droit commun à un pays qui possède des mœurs différentes⁷¹ ». L'application de ce dispositif dérogatoire a longtemps suscité de vives controverses. Certains reconnaissent dans ces mesures « le symbole de la spécificité corse doublé d'un indéniable avantage financier » alors que d'autres y voient « un archaïsme n'ayant pas permis à la Corse de connaître la nécessaire adaptation de sa fiscalité⁷² ».

L'arrêté MIOT du 21 prairial an IX une spécificité notable par rapport au système juridique applicable en France continentale :

Cette particularité réside dans une absence de délai pour les déclarations de succession

L'article 641 du Code général des impôts instaure un délai de six mois à compter du jour du décès « pour les déclarations que les héritiers, donataires ou légataires ont à souscrire ». Le non-respect de ce principe de droit commun expose tout contrevenant à une série de pénalités et sanctions fiscales prévues aux articles 1 275 et suivants du même code⁷³.

Pourtant, le champ d'application de ce dispositif ne couvrait pas l'ensemble de la France métropolitaine, comme l'indique l'article 641 du CGI. En effet, au travers de son dernier alinéa, l'article 3 de l'arrêté du 21 prairial an IX énonce que « la peine du droit en sus encourue par défaut de déclaration dans le délai de six mois restera abrogée ».

Il est permis à cet égard d'estimer qu'aucun délai n'est imposé au contribuable corse afin de se mettre en règle avec l'administration fiscale. L'exigibilité du paiement n'intervient qu'à partir de la première réquisition de l'Administration. Or, force est de constater que cette dernière a souvent fait preuve de peu d'empressement pour percevoir ses droits. Elle était effectivement en droit d'exiger les sommes considérées par le biais d'une taxation d'office, mais elle n'a jamais mis en œuvre cette procédure : telle est la réalité qui s'impose.

Conscients de n'encourir aucune sanction financière, les héritiers insulaires décidaient pour la plupart de ne pas déclarer une succession.

⁷¹ ORSINI (L.), *Les arrêts MIOT*, éd. La Marge, 1990, p. 143.

⁷² *Patrimoine foncier et développement local. Un enjeu vital pour la Corse*, analyses et propositions formulées par un groupe de travail composé de Me CARLOTTI, M. COPPOLANI, M. DEVICTOR, M. JEANNOUTOT, M. LEGRAS, M. POLI, Me SPADONI et M. VALAT, p. 5.

⁷³ Voir sur le sujet, CHAPPERT (A.), « Rappels de quelques règles applicables au dépôt des déclarations de successions », *Defrenois*, 2003, n° 6, pp. 398-403.

2. Un retour progressif au droit commun

La loi du 22 janvier 2002 instaure une période transitoire destinée à adapter progressivement la situation particulière de la Corse au droit commun. Ce laps de temps (correspondant approximativement à quatorze années) a pour but de préparer la population insulaire à une modification profonde de la fiscalité successorale en vigueur sur le plan local depuis près de deux siècles. L'un des objectifs fondamentaux prônés par ce texte est la reconstitution des titres de propriété en Corse au cours de la période d'adaptation considérée. Toutefois, le caractère progressif de la réforme n'occulte pas pour autant la finalité claire et précise qu'elle vise, le retour au droit commun en l'occurrence. De ce point de vue, deux caractéristiques essentielles, directement issues du droit commun font désormais parties intégrantes de la fiscalité successorale corse.

a. L'instauration d'un cadre juridique rigide pour le dépôt des déclarations de successions

Le nouveau dispositif entend fermement contraindre les contribuables à déposer les déclarations de successions dont ils ont la charge. Cependant, selon les vœux des inspirateurs du projet, cette réforme doit s'échelonner progressivement. « L'obligation de déclaration ne peut pas toutefois être rétablie sans ménagement ni transition en Corse, car souvent le partage des biens n'y a pas été effectué depuis plusieurs générations et les successions consécutives n'ont pas été liquidées. Or, pour que les déclarations futures puissent être déclarées, il faut que celles qui les ont précédées aient été préalablement réglées ».

Afin d'inciter la population corse à déposer progressivement les déclarations de succession qui lui incombent, la loi de janvier 2002 met en place deux mesures complémentaires.

Il s'agit en premier lieu de l'instauration d'un délai spécifique pour le dépôt des déclarations considérées. Il s'agit en second lieu de la mise en œuvre de sanctions pour défaut de dépôt des dites déclarations dans les délais impartis.

L'article 641 *bis* du Code général des impôts accorde un délai spécial de vingt-quatre mois pour déposer les déclarations de succession comportant des immeubles ou droits réels immobiliers situés en Corse. La mise en place d'un tel délai représente une innovation majeure, en rupture profonde avec le dispositif dérogatoire applicable dans l'île depuis 1801. Au regard du nouveau texte, on constate que le délai institué varie sensiblement en fonction de deux critères.

Une première approche à caractère temporel le conditionne et détermine la durée du délai en fonction de la date d'ouverture de la succession.

Un second aspect, territorial, subordonne le délai à la localisation géographique du patrimoine immobilier composant la succession.

— L'article 51 de la loi relative à la Corse institue un délai spécifique pour le dépôt des déclarations de succession se rapportant aux successions ouvertes entre le 23 janvier 2002 et le 31 décembre 2008. Les successions comportant des immeubles ou droits immobiliers situés en Corse doivent à cet égard faire l'objet d'une déclaration déposée dans les vingt-quatre mois à compter de la date du décès.

— Les successions ouvertes entre le 1^{er} janvier 2008 et le 31 décembre 2010, les déclarations de succession comportant des immeubles situés en Corse doivent être déposées dans un délai de six mois immédiatement consécutif au décès.

Dans la mesure où la déclaration de succession porte uniquement sur des biens meubles, le régime de droit commun s'applique alors pleinement. Le délai de dépôt est de six mois conformément aux dispositions insérées dans l'article 641 du CGI.

— La loi prévoit par ailleurs l'hypothèse selon laquelle le droit de propriété du défunt n'a pas été constaté antérieurement à son décès par un acte régulièrement transcrit ou publié à la Conservation des Hypothèques. Relativement rare en France continentale, ce cas de figure apparaît fréquemment en Corse compte tenu du profond désordre juridique qui affecte l'île en matière de titres de propriété.

L'article 28-3 du décret du 4 janvier 1955⁷⁴, applicable en l'espèce, précise que toute transmission ou constitution par décès de droits réels immobiliers doit être constatée par une attestation notariée indiquant nécessairement si les successibles ou légataires sont consentants. Ces attestations notariées ont l'obligation d'être publiées au bureau des hypothèques territorialement compétent.

Au terme de la loi relative à la Corse, les attestations immobilières visées à l'article 28-3 du décret du 4 janvier 1955 sont impérativement établies et publiées dans les vingt-quatre mois suivant le décès. Cette condition est conforme à l'esprit de la mesure qui est destinée à permettre aux héritiers de reconstituer les titres de propriété.

⁷⁴ Décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière, *J.O.*, 7 janvier 1955, p. 346, rect., *J.O.*, 27 janvier 1955, p. 999.

Le nouveau dispositif complexifie quelque peu les attributions du notaire. Le délai imparti pour le dépôt des déclarations varie en effet en fonction de la localisation géographique des biens immobiliers qui composent la succession.

— Les biens immobiliers situés en Corse bénéficient à dater du 23 janvier 2002 jusqu'au 1^{er} janvier 2009 d'un délai de **vingt-quatre mois**.

— Au cours de la même période les immeubles sis en France continentale sont régis par les dispositions de droit commun ; le délai applicable est en l'occurrence de **six mois**.

La distinction s'avère d'une relative clarté lorsqu'elle s'applique aux successions qui comportent un lot de biens uniquement situé en Corse ou un patrimoine exclusivement réparti hors de l'île. Mais cette concurrence de délai occasionne en pratique de sérieuses difficultés à tout notaire confronté à une succession « mixte » associant des biens situés en Corse à des immeubles sur le continent.

Celui-ci se trouve confronté en pareil cas à un exercice peu aisé qui consiste à dissocier différents biens au sein d'un même patrimoine afin d'appliquer le régime juridique adéquat à chaque bien.

« Afin d'aligner le régime applicable en Corse sur celui applicable dans les autres départements de la République, l'Assemblée Nationale a adopté un amendement visant à rétablir des sanctions en cas d'absence de déclaration successorale⁷⁵ ». Épargnée pendant près de deux siècles par l'arrêt MIOT du 21 prairial an IX, la Corse se voit désormais assujettie au régime de droit commun concernant les sanctions pour défaut de dépôt de déclaration de succession.

Selon les dispositions contenues dans l'article 1728-1 du CGI, le contribuable qui s'abstient soit de souscrire une déclaration ou un acte servant à l'assiette, soit de se livrer à la liquidation des impôts et taxes recouvrées par la Direction Générale des Impôts est passible de l'intérêt de retard et d'une majoration pouvant aller de dix à quatre-vingt pour cent.

« Cette majoration n'était applicable jusqu'alors qu'à partir du premier jour du septième mois suivant celui de l'expiration du délai de six mois, imparti pour la présentation à l'enregistrement de la déclaration de succession.

⁷⁵ MARINI (P.), Rapport général du Sénat fait au nom de la Commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances pour 1999, adopté par l'Assemblée Nationale, T. II, p. 130.

Désormais, compte tenu de l'instauration du délai spécial de vingt-quatre mois, cette majoration n'est applicable qu'à partir du premier jour du septième mois suivant celui de l'expiration des délais de six mois et de vingt-quatre mois prévus respectivement aux articles 641 et 641 *bis* du CGI⁷⁶ ».

La mise en place d'un cadre juridique rigide et coercitif concernant le dépôt des déclarations de succession a rapidement influencé le comportement de la population corse.

On constate à cet égard que dès 1999, le nombre de déclarations de succession recensées dans l'île connaît une hausse exponentielle. Les chiffres détenus par la Conservation des hypothèques de Bastia révèlent une augmentation considérable du dépôt des déclarations de succession de l'ordre de trois-cents pour cent entre 1998 et 2003⁷⁷. Le rapport est quasiment identique en Corse-du-sud où les chiffres ont été multipliés par trois en cinq ans⁷⁸. Ces données statistiques démontrent une nouvelle foi l'impact de dispositions d'essence fiscale sur des actes à caractère civil.

b. L'instauration d'un dispositif d'exonérations provisoires pour les droits de mutation

La loi du 23 janvier 2002 restreint progressivement les exonérations dont bénéficiait jusqu'alors la Corse en matière de droits de succession par décès. Pour autant cette propension du législateur à revenir sur des avantages préexistants apparaît relativement ciblée. Un certain nombre d'exonérations destinées à la remise en ordre du patrimoine foncier de l'île et au dénouement de situations d'indivision complexes sont ainsi prorogées.

La loi du 22 janvier 2002 préfigure l'anéantissement progressif des exonérations relatives aux droits de mutations sur les immeubles situés dans l'île. L'article 1135 *bis*-I du CGI prévoit à cet effet un dispositif dégressif d'exonération applicable du 23 janvier 2002 au 31 décembre 2015.

⁷⁶ Commentaires. « La loi relative à la Corse. Aides fiscales à l'investissement et déclarations des successions », *Revue de droit fiscal*, 27 février 2002, n° 9, p. 411.

⁷⁷ La Conservation des Hypothèques de Bastia recensait entre 170 et 180 dépôts de déclarations de succession à la fin des années quatre-vingt-dix. Ce chiffre a doublé en 2002 pour atteindre 354 dépôts, il a triplé en 2003, passant à 510. Au regard de chiffres partiels, une progression encore plus importante est à prévoir pour l'année 2004. Car on recense d'ores et déjà 200 dépôts de déclarations au 1^{er} avril 2004 contre seulement 120 au 1^{er} avril 2003.

⁷⁸ La Conservation des Hypothèques d'Ajaccio recense 299 dépôts de déclarations en 2001, 418 en 2002 et 457 pour l'année 2003.

Une gradation temporelle ternaire aboutissant à la fin progressive du système d'exonération de droits de mutation par décès en Corse est ainsi apparue dès 1999. Un relevé de conclusions daté du 20 juillet 2000 trace les grandes lignes de cette évolution⁷⁹.

— La première phase de ce processus s'étale sur huit ans (au lieu de dix initialement prévus). Les immeubles et droits immobiliers situés en Corse bénéficient désormais d'une **exonération totale** des droits de mutation par décès pour les successions ouvertes entre le 23 janvier 2002 et le 31 décembre 2010. Cette mesure recouvre la totalité de la valeur des immeubles et droits immobiliers.

— Au terme de cette étape, succède une deuxième période de cinq ans au cours de laquelle la population corse ne bénéficiera plus que d'une **exonération partielle**. Entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2015, le patrimoine immobilier situé dans l'île ne sera exonéré qu'à concurrence de la moitié de sa valeur.

— Enfin, à compter du 1^{er} janvier 2016, les immeubles et biens immobiliers localisés dans l'île seront soumis aux droits de mutation par décès dans les conditions de **droit commun**.

Il est par ailleurs permis de constater que les biens immobiliers situés en Corse, acquis à titre onéreux⁸⁰ à compter du 23 janvier 2002 (date d'entrée en vigueur de la loi relative à la Corse) sont exclus de toute mesure d'exonération.

Afin de juguler une indivision successorale ingérable en Corse, la loi du 22 janvier 2002 proroge deux types d'exonérations déjà existantes.

— Il s'agit en premier lieu d'une **exonération du droit de un pour cent sur les actes de partage de succession et licitations de biens héréditaires**.

En vertu de l'article 750-II du CGI, les licitations de biens mobiliers ou immobiliers dépendant d'une succession ou d'une communauté conjugale, ainsi que les cessions de droits successifs mobiliers ou immobiliers sont en principe assujetties à un droit d'enregistrement ou à une taxe de publicité foncière de un pour cent. Laquelle s'applique aux actes de partage de succession et licitations de biens héréditaires qui interviennent au profit de membres originaires de l'indivision, de

⁷⁹ Voir sur le sujet, l'instruction rédigée par la Directrice de la législation fiscale, Marie-Christine LEPETIT, BOI, n° 124, 4 août 2004, p. 4.

⁸⁰ Article 51-1-3 de la loi du 22 janvier 2002, désormais codifié sous l'article 1135 *bis in fine* du CGI, loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, *J.O.*, 23 janvier 2002, p. 1503.

leur conjoint, de leurs ascendants, descendants ou des ayants droit à titre universel de l'un ou de plusieurs d'entre eux.

Ce droit de un pour cent fait l'objet d'une exonération à hauteur de la valeur des immeubles situés en Corse. Déjà prorogée jusqu'au 31 décembre 2002 au terme de l'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2001, cette mesure fait désormais l'objet d'une nouvelle prorogation jusqu'au **31 décembre 2012**⁸¹.

— La loi nouvelle s'attache en second lieu à renouveler l'**exonération préexistante sur les procurations et attestations notariées après décès**.

En vertu de l'article 1135 du CGI, les actes considérés sont ainsi exonérés de toute perception au profit du Trésor lorsqu'ils sont établis en vue du règlement d'une indivision successorale comportant des biens immobiliers situés en Corse.

Tout comme l'exonération précitée, relative au droit perçu sur les actes de partage et de licitation, le dispositif prenant fin dans un premier temps selon les prévisions initiales est de nouveau prorogé jusqu'au 31 décembre 2012⁸².

Afin de favoriser la reconstitution des titres immobiliers en Corse au cours de la période transitoire, l'article 51-A-VI prévoit également d'appliquer la même exonération aux actes notariés établis en vue du règlement d'une indivision successorale comportant des biens implantés dans l'île entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 décembre 2012.

⁸¹ Article 51-A-VI de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, désormais codifié sous l'article 750 bis A modifié du CGI, loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

⁸² Article 51-A-VI de la loi du 23 janvier 2002 relative à la Corse, désormais codifié sous l'article 1135 modifié du CGI, loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

SECONDE PARTIE :

**PROPOSITIONS VISANT À RÉSORBER LES
PROBLÈMES LIÉS AU PATRIMOINE
FONCIER EN CORSE**

I/ GARANTIR UNE MEILLEURE MAÎTRISE JURIDIQUE DES SOLS

L'important « désordre juridique foncier » qui affecte depuis de nombreuses années la Corse génère une insécurité juridique susceptible d'entraver la transmission du patrimoine, les transactions et la gestion des biens immobiliers en Corse. Le déficit de titres de propriétés, la prolifération de situations d'indivision successorale inorganisée constituent autant d'obstacles à une maîtrise juridique des sols.

Prenant la mesure des conséquences néfastes induites par un tel état de fait sur le plan juridique et économique, il apparaît à présent fondamental de mettre en œuvre des mesures destinées à enrayer l'indivision successorale tout en facilitant la création des titres de propriété.

A. LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DESTINÉES À ENRAYER L'INDIVISION SUCCESSORALE INORGANISÉE

Il paraît utile de rappeler que le nombre excessivement élevé d'indivisaires, la dispersion et les désaccords susceptibles de désunir les familles constituent autant d'obstacles susceptibles de compromettre la gestion et la résolution des cas d'indivision en Corse. Il conviendrait en conséquence d'assouplir quelque peu les règles de majorité en vigueur pour la gestion et la résolution des cas d'indivision successorale en Corse.

1. La mise en œuvre de mesures visant à faciliter la gestion de l'indivision en Corse

La loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités⁸³ a certes modifié l'article 815-3 du Code civil en permettant aux indivisaires de prendre des décisions de gestion à la majorité des deux-tiers des droits indivis. Toutefois, s'il s'agit d'une avancée importante, dans la mesure où elle permet de débloquer des situations provoquées par le comportement d'un seul indivisaire, il est permis de penser que le nouveau dispositif ne devrait occasionner qu'une incidence limitée dans la résolution des indivisions successorales en Corse. L'accomplissement des actes de gestion et d'administration se trouve subordonné à l'accord des deux-tiers des droits constitutifs d'une

⁸³ Loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, *J.O.*, 24 juin 2006, p. 9 513.

indivision. La multiplication exponentielle des héritiers au fil des générations complique profondément la gestion d'indivisions successorales généralement très anciennes.

Conscients des difficultés que pourraient provoquer l'application de ce texte, l'ensemble des parlementaires de l'île ont vainement tenté, tout au long de l'examen du projet de loi portant réforme des successions et libéralités, de réduire la majorité requise pour la gestion des biens frappés d'indivision.

Les quatre Députés de Corse, MM. Emile ZUCCARELLI⁸⁴, PAUL GIACOBBI⁸⁵, Simon RENUCCI⁸⁶, et Camille De ROCCA SERRA⁸⁷ ont uni leurs efforts pour déposer chacun un amendement visant à assouplir les règles de gestion des biens indivis. Ces initiatives ayant pour but de ramener la majorité requises de deux tiers à cinquante pour cent des droits indivis (majorité simple) est relayée par les deux Sénateurs MM. Nicolas ALFONSI et François VENDASI à travers un amendement commun⁸⁸.

Toutefois, malgré l'indéniable intérêt que recèle cette réduction de majorité dans le cadre de la gestion des indivisions successorales en Corse, les parlementaires nationaux ont, dans leur majorité, souhaité subordonner la gestion d'une indivision à l'accord des deux-tiers des droits constitutifs d'une indivision. Une évolution de cette réglementation dans le sens prôné par les élus insulaires serait sans conteste de nature à faciliter la gestion de l'indivision en Corse.

⁸⁴ Amendement n° 303 présenté par M. ZUCCARELLI le 20 février 2006 lors de la discussion en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi portant réforme des successions et libéralités. (Source : Assemblée nationale).

⁸⁵ Amendement n° 282 présenté par M. GIACOBBI le 16 février 2006 lors de la discussion en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi portant réforme des successions et libéralités. (Source : Assemblée nationale).

⁸⁶ Amendement n° 19 présenté par M. RENUCCI, lors de la discussion en deuxième lecture du projet de loi portant réforme des successions et libéralités le 13 juin 2006 à l'Assemblée nationale. (Source : Assemblée nationale).

⁸⁷ Amendement n° 22 présenté par M. Camille de ROCCA SERRA, lors de la discussion en deuxième lecture du projet de loi portant réforme des successions et libéralités le 13 juin 2006 à l'Assemblée nationale. (Source : Assemblée nationale).

⁸⁸ Amendement présenté par MM. Nicolas ALFONSI et François VENDASI lors de la discussion au Sénat du projet de loi portant réforme des successions et libéralités le 12 mai 2006.

2. La mise en oeuvre de mesures destinées à faciliter la résolution de l'indivision en Corse

L'individualisation des biens indivis est conditionnée par un assouplissement des conditions de résolution de l'indivision successorale. Il conviendrait à cet égard d'opérer une remise en cause du principe de l'unanimité.

Il paraît utile de rappeler qu'au terme de l'article 815-3 alinéa 1 du Code civil, « les actes d'administration⁸⁹ et de disposition⁹⁰ relatifs aux biens indivis requièrent le consentement de tous les indivisaires ». Ce critère légal d'adhésion unanime s'avère manifestement incompatible avec les réalités successorales complexes propres à la Corse. En raison du déficit généralisé de partages au fil des générations qui se succèdent, les successions comptent à présent un nombre élevé de co indivisaires. L'accroissement exponentiel de ces derniers, combiné à la dispersion des ayants-droit aux quatre coins du monde constituent autant d'obstacles susceptibles de compromettre la possibilité d'aboutir à un consensus liant la totalité des indivisaires.

Durant la phase d'élaboration de la loi du 23 juin 2006⁹¹, portant réforme des successions et libéralités, le législateur a eu l'occasion d'intervenir pour faire évoluer ce principe rigide. Mais en dépit de l'indéniable assouplissement initié par ce texte, force est de constater que la règle de l'unanimité demeure pleinement applicable pour l'accomplissement des actes de disposition.

En vertu de ce principe, aucun bien indivis ne peut être transmis sans l'accord de la totalité des ayants-droit composants une indivision. Or, en Corse, plus encore qu'ailleurs, le concours unanime de l'ensemble des indivisaires concernés demeure en pratique peu aisé à obtenir. Aujourd'hui encore, l'application de cette règle participe à geler les patrimoines indivis dans un total immobilisme. Il est permis de penser qu'un assouplissement de ce principe permettrait sans conteste de mettre un terme à bon nombre de situations d'indivisions successorales perçues comme inextricables. Un alignement du régime en vigueur pour l'accomplissement des actes de dispositions à celui applicable aux actes de gestion et d'administration serait sans conteste de nature à favoriser la résolution d'un grand nombre d'indivisions en Corse. Une majorité des deux-tiers des droits indivis serait en l'espèce requise.

⁸⁹ Un acte d'administration se définit comme une « opération de gestion normale, un acte ordinaire d'exploitation d'un bien ou d'une masse de biens englobant l'expédition des affaires courantes et la mise en valeur naturelle d'un patrimoine (entretien, assurance, dépôt, prêt, location) qui peut varier selon la nature du bien administré... ».

⁹⁰ Un acte de disposition se définit comme « une opération grave qui entame ou entame un patrimoine, pour le présent ou l'avenir, dans ses capitaux et sa substance, et dont la vente d'immeuble constitue l'archétype... ».

⁹¹ Loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, *J.O.*, 24 juin 2006, p 9513.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DESTINÉES À FACILITER LA RECONSTITUTION DES TITRES DE PROPRIÉTÉ EN CORSE

Ainsi que nous l'avons précédemment souligné, le déficit d'actes de propriété dont souffre la Corse de manière récurrente représente l'une des causes principales alimentant le profond désordre juridique foncier. Déplorant les dommages, de nature et d'importance diverses, que cette carence de documentation fait continuellement subir à l'ensemble de la communauté insulaire, le notariat local, conforté dans ses choix par les pouvoirs publics, a jugé indispensable de doter enfin les biens immobiliers qui en étaient jusqu'alors dépourvus, d'actes authentiques.

1. La mise en œuvre d'une procédure de titrage appropriée

En l'absence d'un système juridique plus abouti, qui pourrait être fondé sur l'élaboration d'un livre foncier⁹², la preuve absolue et irréfutable du droit de propriété est difficile à administrer en droit français. Précisons à cet égard que la mise en place d'un livre foncier en Corse, (tel qu'il est conçu et administré dans l'est de la France) présuppose une remise en ordre juridique du patrimoine.

Le titrage des propriétés en Corse s'est imposé comme une démarche prioritaire essentiellement fondée par des considérations d'ordre social. Un tel processus peut sembler d'autant plus légitime que tous les effets juridiques, économiques et fiscaux faisant jusqu'alors défaut pourront enfin se réaliser. C'est pourquoi, sous l'égide du Ministère de la Justice, le Conseil régional des notaires de Corse a amorcé, au cours des années quatre-vingt, un processus de titrage des propriétés. Au terme de réflexions nourries, menées par d'éminents juristes dans le cadre de la commission de l'indivision⁹³, la prescription acquisitive s'est imposée comme la solution la plus indiquée pour juguler l'absence d'actes de propriété en Corse. À défaut d'avoir pu bénéficier d'un procédé spécifiquement conçu à cet effet, le notariat local a dans son ensemble prôné une généralisation de la procédure d'usucapion.

⁹² Le livre foncier est une institution que trois départements de l'Est de la France le Haut-Rhin, le bas Rhin et la Moselle, (seule région française utiliser ce procédé) ont emprunté au droit germanique. C'est un système d'information juridique fondé sur des inscriptions formalisées dans des registres prévues à cet effet, lesquelles sont alors contrôlées par des greffiers et des juges du livre foncier. Le livre foncier vise à déterminer avec exactitude et publier l'état de la propriété immobilière. Il entend ainsi « rendre public qui est propriétaire de quoi, avec quels droits et quelles servitudes, et ce, d'une manière fiable ». Ce système remplit les mêmes fonctions que les Conservations des Hypothèques.

⁹³ *Commission de l'indivision. Synthèse des travaux*, p. 13.

Le Code civil conçoit en effet la prescription comme « un moyen d'acquérir » la propriété par « un certain laps de temps ». Le délai de droit commun pour voir appliquer l'usucapion est fixé à trente années. En application de l'article 2262 du Code civil, selon lequel toutes les actions, tant réelles que personnelles, sont prescrites par trente ans, sans que celui qui allègue cette prescription soit obligé d'en rapporter un titre, ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi ».

Le législateur estime cette période suffisamment longue pour purger d'éventuels vices et irrégularités. La prescription trentenaire produit ainsi ses effets probatoires et acquisitifs tant au profit du possesseur de mauvaise foi qu'au profit de l'usurpateur.

Afin de conférer une dimension tangible à une détention ou occupation des lieux, par essence factuelle, il est apparu éminemment nécessaire de reconnaître l'effectivité de la possession au travers un acte. L'acte de notoriété s'est progressivement imposé en Corse comme un support incontournable constatant la situation des biens et des personnes liés à la procédure.

Un usage habile et maîtrisé de ce mode de reconstitution des titres de propriété pourrait sans nul doute contribuer à promouvoir une remise en ordre juridique d'un patrimoine foncier jusqu'alors en proie à l'anarchie.

2. La reconstitution des titres de propriété en Corse mobilise des moyens conséquents

Le processus de titrage amorcé sur la base de la prescription acquisitive ne saurait aboutir sans la mobilisation de moyens à la mesure des enjeux en présence. Le recours à des ressources humaines et structurelles conséquentes conditionne une mise en œuvre efficace de la procédure.

a. L'indispensable intervention de généalogistes successoraux

La mise en œuvre de la procédure de prescription acquisitive nécessite l'intervention d'acteurs « de terrain » compétents.

L'intervention de généalogistes successoraux se justifie par la constatation de difficultés avérées pour retrouver des individus titulaires de droits dans une succession. En Corse, le défaut de règlement de successions sur de longues périodes recouvrant plusieurs générations complique l'identification et la recherche de successibles dont le nombre n'a cessé de croître au fil des décennies.

Face aux blocages occasionnés par la disparition des héritiers considérés, le recours à des professionnels chargés d'identifier et de retrouver ces personnes s'est imposé comme une impérieuse nécessité. À cet égard, les généalogistes successoraux sont appelés à prêter leur concours dans le but de faciliter les travaux effectués par d'autres professionnels libéraux tels que les notaires ou les géomètres-experts. Pour mener à bien leurs investigations, ils peuvent notamment, grâce à une autorisation délivrée au nom du Procureur de la République, consulter l'ensemble des registres d'état civil.

En dépit du rôle déterminant dans le processus de reconstitution des titres de propriété en Corse ce corps de métier est très peu représenté dans l'île. Les notaires corses doivent solliciter des généalogistes installés sur le continent. Compte tenu des coûts induits par ces interventions, de nombreux usagers hésitent à entreprendre une telle démarche. C'est pourquoi, il conviendrait de faciliter l'implantation en Corse de généalogistes successoraux.

b. La mise en place d'une structure chargée de faciliter la reconstitution des titres déficients en Corse : le GIRTEC

Alerté par le notariat insulaire de l'ampleur des difficultés générées par la carence de titres de propriété en Corse, le Gouvernement décide en 2005 d'instituer un outil destiné à faciliter la reconstitution des titres de propriété⁹⁴. Au terme de réflexions et discussions préalables menées tant au niveau de l'Assemblée de Corse⁹⁵ qu'au sein des deux chambres du Parlement français⁹⁶, le projet se voit octroyer une consécration législative à travers la loi du 23 juin 2006⁹⁷.

⁹⁴ La décision de création de l'agence foncière par le Gouvernement fait suite à la publication le 20 juillet 2004 du « rapport HIREL » de l'Inspection générale des finances, relatif à la reconstitution des titres de propriété en Corse. Ce document prônait l'instauration d'une telle structure et prédéfinit le cadre organisationnel et les missions qui pourraient être assignées au futur groupement d'intérêt public chargé de faciliter la reconstitution des titres de propriété en Corse. *Rapport sur la reconstitution des titres de propriétés en Corse*, p. 7.

⁹⁵ À l'occasion d'une séance datée du 10 avril 2006, l'Assemblée de Corse a donné un « accord de principe à l'adhésion de la Collectivité Territoriale de Corse au futur groupement d'intérêt public qui sera constitué pour servir de support juridique à l'Agence foncière de Corse ». Délibération n° 06/78 AC, adoptée à une majorité de Conseillers territoriaux, RAAAC, avril 2006, p. 76.

⁹⁶ Le projet de loi portant réforme des successions et libéralités a été adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 22 février 2006, il a fait l'objet de discussions au Sénat les 16 et 17 mai 2006 avant d'être définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 13 juin 2006. Source : légifrance.

⁹⁷ Loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, *J.O.*, 24 juin 2006, p. 9513.

L'entité nouvelle doit être pourvue d'un mode d'organisation et de fonctionnement efficace, assurant à la fois la stabilité de l'institution, tout en lui conférant un caractère souple et flexible. Prenant la mesure des différents paramètres à considérer en vue de la création de cet organisme, ses initiateurs ont naturellement opté pour la mise en place d'un groupement d'intérêt public⁹⁸. En cette qualité, la structure voit en outre son activité contrôlée. Si la présence d'un commissaire du gouvernement et d'un contrôleur d'État au sein de la structure publique garantissent un regard permanent sur l'administration quotidienne de l'outil, la Cour des comptes examine également sa gestion a posteriori.

Le groupement d'intérêt public est alimenté par des fonds publics et principalement par des dotations de l'État.

Outre la présence d'un certain nombre de salariés assurant le fonctionnement de la structure, le groupement d'intérêt public comprend deux organes distincts qui garantissent une représentation de l'ensemble des acteurs concernés par la reconstitution des titres de propriété en Corse.

Le conseil d'administration constitue l'organe décisionnel de l'agence. Il est à ce titre compétent pour déterminer les orientations essentielles de la structure, telles que l'élaboration du budget ou le recrutement du personnel.

Le conseil supérieur d'orientation analyse, définit, et propose au conseil d'administration un certain nombre de mesures ainsi que leurs conditions d'application.

Le GIRTEC se voit assigner comme mission prioritaire l'aide à la reconstitution des titres de propriété en Corse, en favorisant notamment l'usage de la prescription acquisitive. Si le notaire demeure dépositaire d'un monopole d'instrumentation pour la rédaction des actes authentiques, le GIRTEC pourra lui prêter assistance lorsque celui-ci rencontrera des difficultés à établir des actes de notoriété acquisitive. Ce soutien, qui peut prendre plusieurs formes, se manifeste en amont de la rédaction du document authentique. En s'adjoignant les services de spécialistes reconnus (géomètres, généalogistes successoraux, etc.), la structure confère au notaire les moyens de dénouer des situations fort complexes, facilitant sensiblement l'élaboration d'actes de notoriété acquisitive.

L'existence d'un groupement d'intérêt public susceptible d'affranchir la Corse du désordre juridique foncier qui l'affecte ne peut être conçue que comme un apport technique appréciable, dès

⁹⁸ Voir notamment sur les groupements d'intérêt public, MUZELLEC (R.), NGUYEN QUOC (V.), *Les groupements d'intérêt public*, coll. Collectivités territoriales série droit, Paris, Economica, 1993, 284 p. ; *Groupements d'intérêt public : guide méthodologique*, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, Paris, Direction générale de la comptabilité publique, décembre 2003, 194 p.

lors qu'on l'insère dans le cadre d'une politique foncière cohérente impliquant l'ensemble des acteurs sociaux économiques et productifs de l'île.

N'est-il pas envisageable à partir de ce préalable, de définir les limites de l'action des différents organismes et institutions concernés par la gestion du patrimoine foncier en Corse. Cette démarche étant caractérisée par une volonté délibérée, affirmée par le pouvoir décisionnel de délimiter les contours des domaines de compétences, d'identifier les connexions indispensables de ces domaines dans le plus strict respect des équilibres constitutifs de l'essence de l'identité corse et de son intégration harmonieuse dans le monde contemporain. La SAFER, les syndicats représentatifs des professions agricoles, les services de l'environnement, les acteurs du développement durable, le Conservatoire du littoral, le secteur associatif, des cadres potentiels du groupement d'intérêt public, des élus des différentes collectivités pourraient être associés utilement à cette délicate entreprise.

II/ GARANTIR UNE MEILLEURE MAÎTRISE SPATIALE DES SOLS

L'atomisation excessive du patrimoine foncier et le relatif déficit de documents d'urbanisme constituent autant d'éléments opérants susceptibles de nourrir un phénomène de « désordre foncier » en Corse. Dans un souci de rationaliser l'espace, il conviendrait de mettre en œuvre différentes mesures destinées à enrayer un morcellement parcellaire stérilisant.

Il paraît par ailleurs essentiel d'assurer une meilleure cohérence entre les documents d'urbanisme et de planification du territoire existants et à venir (PADDUC, PLU, cartes communales). Ces derniers se doivent en effet d'établir un zonage qui respecterait la vocation de chaque parcelle de terre sur une échelle du territoire déterminée (commune, communauté de commune, agglomération, etc.).

A. LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DESTINÉES À ENRAYER LE MORCELLEMENT PARCELLAIRE

Ainsi que laisse apparaître en première partie du présent document, le diagnostic retraçant l'état du patrimoine foncier en Corse, une part importante du territoire, (notamment dans l'intérieur de l'île) souffre d'un morcellement excessif. Cette atomisation de la propriété revêt un caractère hautement dommageable dans la mesure où elle s'accompagne fréquemment d'un abandon ou d'une sous-exploitation de certains secteurs d'activité, de l'apparition de friches, de l'augmentation de risques naturels (tels que les incendies), d'une perte d'unités fourragères de qualité pour l'agriculture, d'un manque à gagner pour les propriétaires de parcelles non utilisées, d'une dégradation rapide du patrimoine.

Afin de limiter le préjudice induit par ce phénomène de « micro-parcellisation » qui frappe le foncier de plein fouet, la mise en œuvre de différentes procédures pourrait être envisagée. Cela peut aller de l'application pure et simple du dispositif juridique faisant obligation aux propriétaires d'entretenir leur fond (application des textes sur la mise en valeur des terres incultes récupérables) à des solutions plus concertées. Dans cette perspective deux procédés distincts pourraient permettre d'enrayer le morcellement parcellaire en Corse.

Le premier consiste à regrouper la propriété des sols en ayant recours à des procédures d'aménagement foncier rurales, certes existantes, mais trop peu utilisées jusqu'alors. Le second est

fondé sur un regroupement de l'usage des terres à travers la création d'associations foncières pastorales (AFP).

1. Regrouper la propriété des sols

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005⁹⁹ relative au développement des territoires ruraux a confié aux départements une mission d'aménagement de l'espace rural. Désormais en charge les opérations de remembrement et de réorganisation foncière dans l'île, les deux Conseils généraux¹⁰⁰ doivent prendre pleinement la mesure des enjeux posés par le morcellement foncier excessif qui touche la Corse.

Actuellement, aucune procédure d'aménagement foncier rural n'a encore été amorcée sous l'égide des collectivités départementales en Corse. On peut certes objecter que la loi de 2005 et son décret d'application du 30 mars 2006, sont entrés en vigueur relativement récemment. Mais il convient toutefois de sensibiliser les départements à l'intérêt de ces dispositifs, afin de leur permettre de se doter rapidement des moyens matériels et humains nécessaires au plein exercice de leurs nouvelles compétences en matière d'aménagement foncier rural.

2. Regrouper l'usage des sols au regard de leur vocation respective

a. Promouvoir un regroupement des sols à vocation agricole

La création d'associations foncières pastorales (AFP) constitue un palliatif à la fragmentation des sols en regroupant des parcelles de terrain agricoles appartenant à différents propriétaires dans le but de parvenir à une exploitation commune. Les AFP sont susceptibles d'être définies comme des personnes morales regroupant l'ensemble des propriétaires de parcelles comprises dans un périmètre pastoral, qu'il s'agisse de personnes physiques (particuliers ou indivis) ou morales (collectivités, SCI etc.). Il paraît utile de préciser que ce type de dispositif ne peut être créé que sur des zones classées « agricoles » ou « naturelles » dans le PLU de la commune concernée, (il s'agit nécessairement d'espaces non constructibles).

⁹⁹ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005⁹⁹ relative au développement des territoires ruraux, *J.O.*, 24 février 2005, p. 3 073.

¹⁰⁰ : Le Président du conseil général de la Haute Corse et le Président du conseil général de la Corse du Sud ont été invité par le groupe de travail foncier

Les AFP recèlent un grand nombre d'avantages dans le cadre de la Corse. Les objectifs poursuivis par ces associations sont notamment de favoriser le regroupement, l'aménagement, l'entretien des fonds qui les constituent, de contribuer au maintien et au développement de la vie rurale, d'éviter l'abandon de certains secteurs en zone montagne, en assurant la gestion du périmètre regroupé de façon collective, de conserver la vocation agricole et pastorale d'un périmètre.

La mise en place d'AFP permet enfin de contourner les obstacles juridiques qui entravent la gestion et la transmission du patrimoine foncier en Corse (indivision, défaut de titres de propriété, etc.)

C'est pourquoi l'office du développement agricole et rurale de la Corse (ODARC) s'efforce depuis plusieurs années de favoriser le regroupement du foncier rural à travers la création et le suivi d'associations foncières qui tiennent compte de ces principales caractéristiques. Dans cette perspective, l'ODARC apporte un soutien financier et logistique à la création et à la promotion d'AFP sur différents sites de l'île (l'AFP la plus étendue est située sur la commune de Lento).

b. Promouvoir un regroupement des sols à vocation sylvicole

Le phénomène de micro parcellisation du foncier ne saurait être circonscrit au seul espace agricole de l'île. La forêt privée en Corse est également confrontée à un morcellement excessif, principalement induit par la prégnance de l'indivision successorale. Il apparaît utile de souligner que la forêt couvre 308 903 hectares soit 77 % de la superficie forestière de l'île¹⁰¹. Représentant fidèlement l'état général de la propriété foncière dans l'intérieur de l'île.

On recense en effet un très grand nombre de propriétaires forestiers, pour la plupart détenteurs de petites parcelles. En 2005, la Corse comptait plus de 73 000 propriétaires forestiers dont l'immense majorité (68 692 propriétaires) possède une surface inférieure à un hectare.

Face aux difficultés spécifiques qu'occasionne la prolifération de l'indivision et l'émiettement du patrimoine forestier privé, certains propriétaires se sont regroupés au sein d'associations syndicales de gestion forestière¹⁰². A l'image des AFP, dans le secteur agricole, ce type de dispositif constitue un moyen de gérer en commun sans pour autant altérer le droit de propriété de chacun.

¹⁰¹ Statistique délivrée par l'IFN l'inventaire forestier national en 2005.

¹⁰² Les articles L. 247-1 à L. 247-7 du Code forestier définissent et réglementent le fonctionnement des associations syndicales de gestion forestière.

Au niveau fonctionnel, ces associations sont gérées par des syndics dont les pouvoirs s'apparentent à ceux des conseillers municipaux dans les communes, et qui sont élus par l'assemblée générale composée des propriétaires du périmètre. Les dépenses sont couvertes par des cotisations proportionnelles à l'intérêt que chaque propriétaire détient dans le périmètre.

En raison de la superficie considérable qu'elle occupe dans l'île, la forêt privée en Corse apparaît relativement difficile à maîtriser. Exposés sans cesse à différents périls, (risques d'incendie, pollution, coupes sauvages, divagation des animaux, etc) les espaces boisés sont victimes d'un déficit d'implication de la part de leurs propriétaires respectifs. Mais ils pâtissent également d'une carence d'infrastructures de desserte rendant peu aisé l'accès à de nombreuses forêts.

Le Centre régional de la propriété forestière (CRPF) et l'ODARC devront assister les propriétaires ruraux afin de surmonter les lourds handicaps auxquels est confrontée la forêt privée de Corse. Il est à cet égard fondamental de mettre en œuvre des mesures adaptées aux spécificités du patrimoine forestier insulaire. Il semble ainsi nécessaire de promouvoir et d'améliorer l'usage de pratiques sylvicoles (plans simples de gestion ou codes de bonne conduite sylvicole) jusqu'alors peu développées dans l'île, de susciter des maîtrises d'ouvrages collectives, d'encourager (par le biais de dotations financières ou d'incitations fiscales) les propriétaires à s'impliquer davantage dans l'aménagement de leur patrimoine. La réalisation de différents chantiers publics destinés à améliorer la desserte et l'accessibilité de zones boisées privées¹⁰³ est notamment rendue possible par la mobilisation des financements issus du CPER-DOCUP (contrat de plan État région-document unique de programmation)¹⁰⁴.

¹⁰³ L'aménagement des forêts privées bénéficie du CPER DOCUP à travers des mesures qui lui sont destinées. Pour la période 2000-2006, les travaux engagés dans ce cadre recouvrent notamment 19 kilomètres de piste forestière et représentent un montant évalué à 1 668 900 euros

¹⁰⁴ Le 17 novembre 2000, Michel BARNIER, Commissaire européen en charge de la politique régionale, Jean-Pierre LACROIX, Préfet de Corse et Jean BAGGIONI, Président du Conseil exécutif de Corse ont signé le document unique de programmation qui engage l'Union européenne, l'État et la Collectivité territoriale de Corse sur la période 2000-2006.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE EFFICACES

1. Poursuivre le processus de territorialisation des politiques publiques amorcé par la CTC

Les disparités géographiques, topographiques, démographiques, économiques ainsi que l'étendue de la superficie de la Corse font obstacle à toute gestion uniforme du territoire. On ne peut en effet mettre en œuvre de stratégie de développement efficace sans une prise en compte des spécificités, des richesses et des besoins propres à chaque portion du territoire insulaire.

Toute initiative de planification globale occultant le caractère typique (culturel, patrimonial) inhérent à chaque microrégion serait de nature à accentuer le déséquilibre territorial préexistant entre le littoral et l'intérieur de l'île. Il semble dès lors essentiel pour les pouvoirs publics d'orienter leurs interventions dans le sens d'un rééquilibrage liant les différents bassins de vie de Corse afin de parvenir à une meilleure cohésion territoriale, ainsi qu'à une solidarité entre espaces ruraux et espaces urbains, entre le littoral et l'intérieur de l'île.

En raison notamment du nombre très important de communes que compte l'île, de la faible densité de population qui les caractérise, il serait sans conteste opportun d'opérer un regroupement des services et équipements au profit des usagers ruraux. Il s'avère pour le moins utopique de vouloir desservir chaque commune de Corse de façon identique. C'est pourquoi, une approche territorialisée dans la mise en œuvre des politiques publiques permettrait une répartition équilibrée des principales infrastructures et équipements nécessaires au développement de l'île. Prenant la mesure des enjeux en présence, la Collectivité Territoriale de Corse s'est attelée dès 1986 à mettre en place une politique de « développement micro régional » fondée notamment sur un diagnostic socioéconomique préalable, un plan de développement, un programme d'actions, et des opérations de contractualisation. L'instauration en 1995 d'un dispositif législatif et réglementaire donnant corps à l'existence de « territoires de projets » a permis à la Collectivité Territoriale de Corse de relancer un processus de territorialisation expressément prévu par le plan de développement de la Corse¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Lors de la séance du 16 décembre 2004, l'Assemblée de Corse a approuvé les deux premiers contrats à vocation globale d'aménagement et de développement. Le contrat de pays de Balagne et le contrat d'agglomération du pays ajaccien ont été signés respectivement les 12 et 13 janvier 2005, délibération n° 04/303 AC de l'Assemblée de Corse

La mise en oeuvre d'une telle démarche repose sur la détermination des besoins spécifiques exprimés au sein de chaque territoire. Si certains domaines ne se prêtent pas à une déclinaison territoriale et doivent toujours relever du niveau régional ou national, la majeure partie d'entre eux est transposable à une échelle locale. Il en est ainsi de secteurs clés tels que l'action économique, relancée par des conventions de développement territorialisé, le tourisme, d'avantage pris en compte par des conventions de pôle touristique, la formation, rendue plus accessible par un meilleur ancrage des collèges et des lycées en milieu rural, etc.

2. Doter la Corse d'une planification efficace

Ainsi que nous avons pu le constater précédemment, la Corse souffre globalement d'un déficit de documents d'urbanismes, particulièrement prégnant dans l'intérieur de l'île¹⁰⁶. Rappelons à cet égard que la plupart des plans locaux d'urbanisme sont actuellement en cours d'élaboration. Il est par ailleurs permis de relever, au niveau supra communal, que l'île ne compte à présent aucun schéma de cohérence territoriale (SCOT). Enfin, dans l'attente de l'examen par l'Assemblée de Corse du PADDUC, l'île ne peut toujours pas se prévaloir d'un plan d'aménagement du territoire global.

Afin de conférer à chaque parcelle de territoire une vocation spécifique, il convient de doter chaque microrégion de Corse de documents d'urbanisme efficaces. Ces derniers doivent s'attacher à définir un zonage détaillant l'affectation de chaque sol. Il apparaît par conséquent essentiel de poursuivre le processus d'élaboration des PLU notamment dans les communes rurales. Par ailleurs, la mise en œuvre de SCOT serait sans conteste de nature renforcer la coopération intercommunale au niveau d'un certain nombre de communautés de communes rurales. Il semble enfin essentiel de mettre en œuvre une planification au niveau régional définissant les grandes orientations à l'échelle de l'île. Si la mise en œuvre d'un plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) correspond à une disposition légale¹⁰⁷, elle s'impose à présent comme une impérieuse nécessité.

autorisant le Président du Conseil exécutif de Corse à signer le contrat de territoire avec le pays de Balagne, RAAAC, décembre 2004, p. 7 ; délibération n° 04/304 AC de l'Assemblée de Corse autorisant le Président du Conseil exécutif de Corse à signer le contrat de territoire avec la communauté d'agglomération du pays ajaccien, RAAAC, décembre 2004, p. 9.

¹⁰⁶ Annexes

¹⁰⁷ Rappelons qu'au terme de son article 12, la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse, désormais codifié dans le Code rural, confie à la Collectivité territoriale de Corse (CTC), la charge d'élaborer le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC).

3. Mettre en œuvre des mesures destinées à libérer du foncier

L'important essor démographique que connaît l'île actuellement, génère une demande soutenue de patrimoine foncier. La création de logements, destinés à abriter cette population nouvelle, l'avènement de zones artisanales ou industrielles, la mise en place d'équipements collectifs (crèches, établissements, scolaires, centres de gériatrie, etc.) mobilisent d'importantes surfaces de terrain.

Or, force est de constater que la réalisation de projets d'envergure se heurte à une raréfaction du foncier, particulièrement perceptible en zones périurbaines. Il convient de souligner que l'expansion dont ont bénéficié l'agglomération bastiaise et les communes du « pays ajaccien » s'est notamment opérée au détriment de terrains agricoles.

Afin de concilier cette pénurie de terrains exploitables avec les nouveaux enjeux qu'impose le développement économique de l'île, les pouvoirs publics devront appréhender différemment la gestion de l'espace. Il leur faudra dans cette perspective mettre en œuvre différentes mesures destinées à libérer du foncier tout en préservant les zones agricoles menacées de disparition.

a. Viabiliser les sols en friche pour les communes

Le développement économique et démographique de nombreuses communes de Corse, (et plus spécifiquement dans l'intérieur de l'île) se trouve notablement entravé par un déficit d'équipements structurels. Il serait opportun d'encourager les municipalités considérées à se doter d'indispensables réseaux d'assainissement afin de permettre la viabilisation des terrains jusqu'alors inconstructibles. Une telle démarche permettrait ainsi de libérer de nombreux terrains jusqu'alors gelés.

b. Promouvoir une gestion collective et concertée des équipements publics

En dépit des subventions plus ou moins appréciables accordées aux communes pour se doter d'indispensables équipements collectifs (réseaux d'assainissement, réservoirs d'eau, etc.), un certain nombre de communes de dimension et de budget modestes éprouvent des difficultés de nature à entraver la mise en oeuvre de tels projets (carence de terrains pour accueillir les nouvelles installations, déficit de moyens logistiques et financiers, etc.).

Il paraît par conséquent essentiel de mutualiser les moyens nécessaires à la réalisation d'importants ouvrages publics à l'échelle de communautés et groupements de communes. Il conviendrait en l'espèce de renforcer la coopération entre les communes d'une même microrégion.

c. Privilégier l'habitat groupé aux villas et logements individuels

L'un des défis majeurs que doivent à présent relever de nombreuses communes de Corse consiste à concilier leur expansion démographique avec une raréfaction corrélative des terrains constructibles. Il peut apparaître opportun en pareilles circonstances de circonscrire le périmètre des maisons individuelles dans le but de gagner de l'espace. Il convient dès lors, pour une commune confrontée à une carence de terrains constructibles, de privilégier les constructions dites « verticales » au détriment de villas et pavillons.

Un tel choix permettrait sans conteste de loger un plus grand nombre d'individus dans un espace plus réduit.

Dans l'exercice de leur compétence d'attribution des permis de construire, les communes pourraient ainsi promouvoir l'édification d'immeubles et d'habitations groupées au détriment de résidences individuelles.

d. Restreindre le classement des routes nationales dites à grande circulation

Le classement des routes nationales à grande circulation induit outre l'application des règles de police de circulation et de stationnement des contraintes d'urbanisme.

En effet, ce type de classement s'accompagne d'une disparition d'une certaine masse foncière située à proximité de ces axes.

Ainsi il serait opportun, pour accroître l'espace de constructibilité aux abords de ces axes de revoir ce classement dès lors que les routes n'assurent plus dans les conditions satisfaisantes la continuité d'un trafic que ce type de classement suppose.

III/ GARANTIR UNE MEILLEURE EFFICACITÉ DES OUTILS TECHNIQUES DE GESTION ET DE RÉGULATION DU MARCHÉ FONCIER

En raison, notamment d'un déficit de moyens, il apparaît à ce jour fort peu aisé de cerner précisément les réalités du marché foncier insulaire. L'absence d'un observatoire régional du foncier fait obstacle à toute politique d'anticipation et de projection s'appliquant au marché avenir. Afin de mieux appréhender le marché foncier insulaire et d'anticiper les mouvements susceptibles de l'affecter à l'avenir, il semble essentiel de doter enfin la Corse d'un véritable observatoire du foncier régional. On ne peut agir efficacement sur le marché foncier sans en connaître précisément au préalable les évolutions. L'existence d'un tel outil constitue un élément indispensable à la mise en œuvre d'une politique foncière cohérente. Détentrice de données statistiques appréciables sur le marché foncier insulaire, la SAFER de Corse constitue un opérateur tout indiqué pour assurer cette nouvelle mission d'observatoire foncier régional. Cependant, si elle recèle incontestablement les compétences, les outils techniques, pour recenser, analyser et diffuser l'ensemble des informations relatives au marché foncier dans l'île, la SAFER ne dispose pas actuellement de moyens financiers et humains suffisants pour assurer ce type de prestation. Il conviendrait dès lors de doter la structure de ressources supplémentaires autorisant de ce fait la mise en place d'un observatoire foncier régional. Si la SAFER se voit attribuer, par l'effet de la loi, d'importantes prérogatives en matière de régulation du marché, les moyens limités dont elle dispose, ne sauraient en effet lui permettre d'exercer sa mission efficacement.

Le déficit d'établissements publics fonciers et d'agences de l'urbanisme sur le territoire de l'île contribue par ailleurs à entretenir une lisibilité approximative du marché foncier local en zones périurbaines.

A. SOUTENIR LES OUTILS TECHNIQUES AU SERVICE DU MONDE RURAL

1. La mise en place d'un fonds foncier régional

Si la Corse parvient dans un premier temps à établir un diagnostic précis s'appliquant au marché foncier local, il convient dans un second temps de mettre en œuvre des actions concrètes destinées à réguler ce domaine d'intervention en considération des besoins préalablement exprimés.

A cet égard, il paraît utile de rappeler que l'instauration d'un fonds foncier régional correspond à la nécessité de constituer à court ou moyen terme des réserves foncières dont l'usage devra être agricole ou forestier¹⁰⁸. Cet outil, au service du monde rural, permet concrètement d'acquérir et de stocker des terrains avant de les céder par le biais d'une vente ou d'une location-vente. Conscients de l'opportunité de mettre en place cet organisme en Corse, des élus insulaires de premier plan ont eu l'occasion de s'exprimer clairement en faveur de la création d'un fonds foncier en Corse. Dans cette perspective, l'ODARC constituerait un opérateur des plus indiqué pour promouvoir, en concertation avec les Chambres d'agriculture, les représentants des professions agricoles¹⁰⁹ et la SAFER de Corse, la mise en place de ce fonds foncier régional.

2. Soutenir les actions menées par la SAFER de Corse

La SAFER de Corse occupe une position névralgique au cœur du monde rural. Cet organisme de droit privé investi d'une mission de service public agit directement sur les structures foncières. Rappelons qu'elle est à la fois un régulateur du marché foncier, en réalisant des acquisitions et des cessions de terrains (par voie amiable, par préemption) mais également un acteur en matière d'aménagement foncier¹¹⁰ et de réorientation des terres¹¹¹.

Cependant, en dépit des prérogatives très étendues que lui confère la loi, la SAFER de Corse connaît à présent des difficultés pour assurer l'ensemble des missions qui lui sont assignées. Elle déplore en effet un important déficit de moyens humains et financiers. Précisons de ce point de vue que le financement de l'activité des SAFER provient pour moitié de subventions publiques¹¹².

¹⁰⁸ *Supra*, p. 42.

¹⁰⁹ Le CDJA corse du sud a été invité par le groupe de travail sur le foncier du CESC

¹¹⁰ Dans cette perspective, elle exerce une compétence exclusive d'aménagement des sols à vocation agricole. Elle participe aux opérations d'aménagement foncier aux côtés de divers organismes publics, dans le cadre de l'amélioration des structures agricoles et forestières, mais également dans le cadre de la législation des terres incultes en zone de montagne. La SAFER assiste enfin les collectivités publiques dans l'exercice de leurs fonctions respectives.

¹¹¹ L'article 143-3 du Code rural précise par ailleurs que « les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural peuvent aussi conduire des opérations destinées à faciliter la réorientation des terres, bâtiments ou exploitations vers des usages non agricoles en vue de favoriser le développement rural ainsi que la protection de la nature et de l'environnement ».

¹¹² L'État s'acquitte d'une rémunération forfaitaire déterminée pour chaque département en fonction de la zone d'action de la SAFER, il verse une subvention pour chaque acte d'acquisition de biens agricole réalisé. Dans le cadre

Mais outre ces ressources directes, les autorités octroient parallèlement une série d'avantages fiscaux destinés à amoindrir les coûts de gestion des SAFER¹¹³. Afin d'accroître et de diversifier leurs sources de financement, ces dernières majorent le prix des rétrocessions en répercutant une partie du coût des services rendus à la charge des attributaires.

Pour autant, en dépit de sources de financement variées, la SAFER de Corse ne compte pas suffisamment de ressources pour exercer de façon optimale l'ensemble de ses attributions de service public.

La récente visite du Ministre de l'Agriculture en Corse, Michel BARNIER a confirmé la nécessité de renforcer les moyens de la SAFER de Corse. L'Etat s'est en ce sens engagé à apporter un financement à la structure pour un montant de 200 000 €. Le Ministre a par ailleurs exhorté la CTC à s'engager sur la base d'un montant identique.

La SAFER pourrait concrètement bénéficier d'une ligne de trésorerie garantie qui lui permettrait de faire valoir son droit de préemption chaque fois qu'elle l'estime opportun.

Mais si le renforcement des moyens de la SAFER de Corse s'impose comme une impérieuse exigence, la structure devra toutefois s'adapter pour répondre aux enjeux considérables que recèle le foncier en Corse. Une réflexion sur son évolution juridique et fonctionnelle mériterait ainsi d'être menée. En l'absence d'établissements publics fonciers dans l'île, il paraît pertinent de s'interroger sur l'opportunité d'étendre le champ de compétence de la SAFER aux zones périurbaines. Il semblerait par ailleurs que le statut de société anonyme restreigne sensiblement la faculté de l'organisme à collecter des financements publics (notamment des ressources fiscales tels que la taxe spéciale d'équipement).

Il est permis de penser qu'un statut juridique de groupement d'intérêt public conférerait une flexibilité plus importante à la SAFER, l'autorisant de fait à élargir le cadre de ses prérogatives et à diversifier ses ressources.

d'un plan de développement pluriannuel (2003/2006) de la SAFER de Corse, la Collectivité Territoriale de Corse s'est acquittée d'une somme de 152 000 euros annuelle.

¹¹³ Les acquisitions et rétrocessions sont exonérées des droits de timbre et d'enregistrement.

B. LA CRÉATION D'OUTILS TECHNIQUES D'AMÉNAGEMENT URBAIN

Alors que les deux principales agglomérations de l'île connaissent actuellement un essor socioéconomique et démographique incontesté, la Corse se singularise néanmoins par une carence d'outils techniques d'aménagement urbain. La mise en place d'agences de l'urbanisme ou d'établissements publics fonciers contribuerait sans nul doute à encadrer et à soutenir les agglomérations ajacciennes et bastiaises à réaliser leurs projets de développement urbain.

1. La création d'agences de l'urbanisme

Il paraît utile de rappeler que les agences de l'urbanisme soutiennent les communes dans leurs projets d'aménagement et de développement, d'élaboration des documents d'urbanisme et de préparation des projets d'agglomération¹¹⁴.

Compte tenu du relatif déficit d'aménagement du territoire dont elle fait l'objet, la Corse mériterait sans nul doute d'être dotée d'une agence de l'urbanisme. Pourtant, si un projet de création d'un tel outil pour les besoins du « grand Bastia » avait été initié au début des années 2000 par un Conseiller général de Bastia, actuellement Président de l'office HLM de la Haute-Corse, M. Henri ZUCCARELLI, il n'a pu aboutir. La Corse demeure à présent l'une des rares régions françaises à ne pas encore compter en son sein d'agence d'urbanisme¹¹⁵.

Il peut par conséquent sembler opportun de mettre en place une ou plusieurs agences de l'urbanisme en Corse.

2. La création d'établissements publics fonciers

Rappelons que les établissements publics fonciers sont notamment investis d'une mission de conseil, d'ingénierie et d'expertise auprès des collectivités territoriales.

¹¹⁴ *Supra*, p. 40.

¹¹⁵ La FNAU (Fédération nationale des agences de l'urbanisme) recense 46 sites abritant des agences de l'urbanisme en France métropolitaine (Dunkerque, Lille, Boulogne-sur-mer, Saint-Omer, Béthune-Artois, Maubeuge, Amiens, Le Havre, Caen, Oise-la-vallée, Reims, Longwy, Metz, Strasbourg, Nancy, Châlons-en-Champagne, Seine Aval, Apur, Laurif, Audeso, Troyes, Orléans, Tours, Angers, Rennes, Nantes, Lorient, Brest, Mulhouse, Belfort, Montbéliard, Besançon, Clermont-Ferrand, Lyon, Saint-Étienne, Grenoble, Bordeaux, Adour-Pyrénées, Toulouse, Perpignan, Nîmes, Avignon, Aix-en-Provence, Marseille, Toulon, Alpes Maritimes) et 4 dans les DOM-TOM (La Martinique, La Guyane, la Réunion, la ville de Nouméa disposent d'une agence de l'urbanisme).

Dans cette perspective, ils sont appelés à réaliser des acquisitions de terrains par voie amiable, par voie d'expropriation ou par préemption pour le compte des dites collectivités. Alors que ce type d'outil tend à se développer très rapidement sur le reste du territoire national, il n'est toujours pas présent sur le sol insulaire. La mise en place d'un ou plusieurs EPF en Corse pourrait apporter un soutien logistique appréciable dans la définition d'une véritable politique de développement périurbain au service des agglomérations de l'île. Le champ de compétence de cette structure est susceptible de recouvrir l'ensemble de l'île (il s'agit dans cette hypothèse d'un EPF régional) ou une partie prédéterminée du territoire (la communauté d'agglomération de Bastia ou la communauté d'agglomération du pays ajaccien sont fondées à mettre en place un EPF local).

Il semble enfin opportun de souligner que le coût généré par la création et le fonctionnement d'un EPF serait relativement peu élevé pour les collectivités locales qui en bénéficieraient. Le financement de cette entité est essentiellement assuré par l'instauration d'une taxe spéciale d'équipement (TSE) dans les mêmes conditions que sur le continent.

TROISIEME PARTIE :

**CONCLUSIONS ET
PROPOSITIONS DU CESC**



CONSTAT :

Considérant la situation démographique suivante :

- La Corse est une région où on constate un fort accroissement de la population (l'île figure parmi les régions françaises ayant connu la plus forte croissance démographique depuis 1999 où la population est passée de 260000 à 294000 habitants en 2006, sources INSEE) ;
- Les 360 communes de l'île se répartissent en deux grands groupes, celles du littoral et celles de l'intérieur.
- A taille égale, les deux plus grandes agglomérations de l'île, communes littorales, enregistrent le plus fort taux de croissance.

Considérant les niveaux d'attractivité des zones rurales :

- Les zones rurales très éloignées des métropoles deviennent inaccessibles ;
- Les zones rurales isolées (dites rural profond) se dépeuplent ;
- Les zones rurales proches des agglomérations voient leur population s'accroître par l'arrivée des ménages ayant un emploi en ville et un mode de vie urbain.

Considérant l'intervention des différents acteurs suivants :

L'Office de Développement Agricole et Rural de la Corse (ODARC), l'Office de l'environnement de la corse (OEC)¹¹⁶, la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), les Directions Départementales de

¹¹⁶ : Le Président de l'Office de l'Environnement de la Corse a été invité par le groupe de travail foncier du CESC
CESC : La problématique foncière en Corse

l'Agriculture et de la Forêt (DRAF), la Direction Régionale de l'Environnement (DIREN),

doivent relever les défis déterminés par le Plan de développement Rural de la Corse (PDRC) et du guide des aides sur l'accroissement des productions agricoles de qualité, l'organisation de la diversification de l'économie rurale et sur l'amélioration de la prise en compte des contraintes environnementales.

En conséquence, une action globale sur le foncier est indispensable.

Aider au regroupement du foncier rural et à la mise en place de stratégies locales de développement pour ancrer le territoire, notamment forestier, dans une action d'aménagement durable de l'espace :

- Chartes forestières ou de territoires,
- plan de développement de massif,
- plan de développement et de mise en valeur pastorales...

Le GIRTEC,

est chargé de rassembler tous les éléments propres à reconstituer les titres de propriété en Corse pour les biens fonciers et immobiliers qui en sont dépourvus.

A cet effet, il peut prendre toute mesure permettant de définir ces biens, d'en identifier leurs propriétaires et créer ou gérer l'ensemble des équipements ou services d'intérêt commun rendus nécessaires pour la réalisation de son objet ;

Le Parc Naturel Régional de Corse,

est investi dans la préservation des richesses naturelles, culturelles et humaines (traditions populaires, savoir faire techniques) base du projet de développement des parcs naturels régionaux.

Le classement en parc naturel régional ne se justifie que pour des territoires dont l'intérêt patrimonial est remarquable pour la région et qui comporte suffisamment d'éléments reconnus au niveau national et international.

Placer l'Homme au cœur des parcs, participer et inciter à la construction collective et solidaire des projets.

Préserver et valoriser les ressources naturelles et culturelles pour développer la vie des territoires, s'ouvrir aux échanges et aux partenariats locaux et externes, telles sont les principales ambitions des parcs naturels régionaux ;

Le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres,

est un établissement public national, placé sous la tutelle du ministre chargé de la protection de la nature.

Il mène une politique foncière visant à la protection définitive des espaces naturels et des paysages sur les rivages maritimes et lacustres.

Notre région a besoin de cet acteur qui est essentiel à la préservation des espaces naturels sensibles.

La gestion écologique des espaces verts est avant tout une gestion qui s'inscrit dans la démarche du développement durable.

Le Conservatoire du littoral est membre de l'Union Mondiale pour la Nature (UICN).

PROBLEMES :

Considérant :

- Que le foncier de l'île fait l'objet d'une hausse exponentielle des prix qui pénalise l'accès au logement et donc peu propice à la mixité urbaine et sociale ;
- Que le phénomène d'étalement urbain à l'origine de conflits d'usage dans les espaces ruraux et incompatible avec les enjeux du développement durable ;
- Que l'urbanisation des espaces périurbains, rarement accompagnée d'une mise en place des services publics correspondants, a marqué l'environnement et porté atteinte à la biodiversité ;
- Que la gestion actuelle du foncier est un gâchis impressionnant et engendre une urbanisation peu dense et très consommatrice d'espace ;
- Les conséquences de la pression foncière qui se porte sur les espaces naturels et agricoles en zone périurbaine et leur prise en compte sans délai ;
- Dans un contexte d'économie de marché, le marché foncier se différencie de la plupart des autres marchés des biens et services :
 - en effet le foncier ne se déplace pas, et n'a pas de valeur intrinsèque. Sa valeur dépend de l'usage qui pourra en être fait.
- Il s'agit aujourd'hui de se déterminer sur l'organisation de l'espace que la Corse léguera à ses enfants.

OBJECTIFS :

- Une nécessaire approche cohérente de la politique foncière au niveau régional en liaison avec les niveaux locaux ;
- Planifier l'espace à l'échelle régionale selon les principes et objectifs du zonage (l'aménagement du territoire doit passer par la mise en œuvre d'un zonage adapté à la diversité des sols) ;
- Inscrire la maîtrise de l'usage des sols dans une perspective de développement durable et de long terme ;
- Résorber la fracture rurale qui concerne une population vieillissante à dominante agricole ;
- Contrôler, voire limiter l'étalement périurbain qui doit devenir une priorité consensuelle pour tous les acteurs ;
- Rendre attractif les espaces ruraux pour les résidents et proposer une offre de proximité à la fois diversifiée et de qualité.
- Il s'agit, de permettre une gestion cohérente de l'espace, ouverte à tous les secteurs économiques, accessible aux projets des uns ou des autres, dans la mesure où ils sont respectueux des intérêts de chacun.

PROPOSITIONS :

Le Conseil Economique, Social et Culturel de Corse estime que dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique foncière garantissant une gestion à long terme des sols dans une perspective de développement durable, un certain nombre d'outils tant techniques que juridiques doivent être mis en œuvre.

1 : Pour une maîtrise du foncier en Corse

Pour répondre aux besoins des collectivités locales, leur permettre de disposer d'une offre foncière et ainsi limiter les effets de la pression foncière, **le CESC préconise** que la Collectivité Territoriale de Corse se dote d'un outil de régulation du marché foncier à travers la mise en place d'un opérateur foncier.

Aujourd'hui il existe deux types d'opérateurs susceptibles de produire un impact significatif sur le marché foncier à l'échelon régional :

- **Les établissements publics fonciers d'Etat (EPFE)** qui relèvent du ministère de l'intérieur ;
- **Les Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Exploitation Rurale (SAFER)** qui sont sous tutelle du Ministère de l'agriculture.

La création de réserves foncières permettra à moyen terme la constitution de projets d'aménagement d'intérêt général.

Une réserve foncière serait nécessaire pour :

- affirmer la place de toutes les collectivités ;
- mieux gérer l'étalement périurbain ;
- maîtriser l'urbanisation ;
- créer un équilibre ville campagne ;
- évaluer l'impact foncier ;
- créer un observatoire du foncier,
- protéger et renforcer l'agriculture et l'espace forestier ;
- favoriser la mise en œuvre d'une stratégie d'ensemble.

Le CESC préconise que ces opérateurs fonciers précités, investis d'une mission de service public, puissent intervenir sur le volet foncier corse.

Par ailleurs ces outils pourraient s'inscrire dans le processus de territorialisation des politiques publiques amorcé par la collectivité territoriale de corse.

La Corse ne peut occulter son appartenance à l'Europe. Il paraît donc évident que l'on s'intéresse aux règlements des autres régions européennes et les lois de mise en valeur du patrimoine foncier au bénéfice de leur population.

En premier lieu :

Compte tenu du caractère d'urgence que nécessite la maîtrise du foncier en Corse, **le CESC insiste sur le renforcement de la SAFER Corse** qui peut se prévaloir d'une grande expérience dans la gestion du territoire insulaire et ainsi favoriser la mise en œuvre d'une stratégie globale.

En effet, aujourd'hui cet opérateur dispose de tous les moyens techniques opérationnels pour mettre en œuvre rapidement et de manière efficace la maîtrise du foncier à l'échelle régionale.

Afin de lui permettre de mieux assurer son rôle d'opérateur foncier au profit des collectivités, notamment des plus petites, aussi bien dans les zones rurales que périurbaines, il conviendrait de réexaminer son financement.

Le statut juridique auquel elle est soumise pourrait subir des adaptations qui lui permettraient de devenir éligible au versement de la taxe spéciale d'équipement (TSE), laquelle pourrait ainsi devenir la taxe spéciale d'aménagement.

En contrepartie des moyens supplémentaires consentis au profit de la SAFER, dans un souci de cohérence de l'action qu'elle mène, une nouvelle méthode de gestion des terres rétrocédées s'impose.

Ainsi, le CESC préconise que la SAFER corse impose impérativement un nouveau mode de gestion des terres rétrocédées.

- Au terme d'un contrat de vente entre la SAFER et un acquéreur, ce dernier bénéficiant de l'aide d'un opérateur foncier investi d'une mission de service public doit avoir l'impérieuse obligation de maintenir ses terres classées en fonction de leur attribution et destination d'origine.

Cette approche nécessite l'adaptation de la réglementation en vigueur.

En second lieu :

Le CESC, dans la mesure où la maîtrise foncière permet de répondre aux exigences posées par l'aménagement du territoire, **préconise la constitution d'un EPFE** qui doit être complémentaire avec l'opérateur foncier existant.

Tout comme ce dernier, le champ d'intervention de cet établissement doit être régional afin de ne pas accroître les déséquilibres et les disparités entre les territoires.

La création d'un EPFL (Etablissement public foncier local) serait de nature à créer de manière historique une fracture sans précédent entre le rural et l'urbain.

En effet, les moyens dont pourraient bénéficier les EPFL ne permettraient qu'un développement isolé par micro région et donc pas de cohérence de développement à l'échelle du territoire.

2 : Pour une meilleure maîtrise spatiale en zone urbaine et périurbaine

L'un des défis majeurs que doivent relever de nombreuses communes de Corse consiste à concilier expansion démographique et raréfaction des terrains constructibles.

Face à cet enjeu, le CESC **préconise de privilégier la constructibilité dite verticale au détriment des villas et pavillons**, qui ont transformé en quelques années les paysages entre ville et campagne.

En zone urbaine un opérateur foncier faciliterait par exemple la mise en œuvre de mesures en faveur du logement en permettant le développement d'un habitat social durable accessible aux milieux populaires et répondant à une meilleure mixité sociale.

Créer des mesures en faveur du logement, c'est faire de la politique en faveur de l'égalité des chances.

Par ailleurs, **il convient de densifier les constructions en ayant recours à un coefficient d'occupation des sols (COS) élevé.**

La ville doit pouvoir évoluer, changer, s'adapter pour être durable, il convient à cet égard de ne pas geler le territoire urbain.

Ainsi, l'augmentation de densité de construction en milieu urbain, périurbain et rural constitue une réponse à la problématique de la maîtrise foncière.

De plus, toujours dans un souci de densification et de gestion rationnelle de l'espace, **le CESC propose de privilégier la création d'habitation à usage principal aux habitations à usage secondaire.**

Enfin, le CESC propose une révision de la liste des routes nationales classées à grande circulation. Ce type de classement induit, outre l'application des règles de police et de stationnement, des contraintes d'urbanisme (zone de constructibilité limitée).

Dès lors que les routes n'assurent plus dans les conditions satisfaisantes la continuité d'un trafic, il conviendrait de revoir ce classement pour pouvoir ainsi récupérer une certaine masse foncière située à proximité de ces axes permettant ainsi plus aisément l'installation d'équipements structurants.

3 : Pour une reconquête des espaces agricoles et forestiers

S'agissant des terres incultes, au-delà du dispositif en vigueur permettant leur mise en valeur, le CESC préconise, dès lors que l'état d'abandon contrarie une orientation décidée soit par l'Assemblée de Corse soit par une autorité communale ou intercommunale, créant un risque d'incendie, la mise en place d'une fiscalité particulière.

Ceci pour inciter les propriétaires à prendre les dispositions nécessaires pour que leur terrain assure l'usage auquel il est destiné dans un document d'urbanisme.

Il ne saurait être question de protéger l'agriculture, contre toute autre logique économique ou sociale mais la volonté de maintenir une activité dans ce secteur, suppose au préalable que les zones agricoles soient protégées pour éviter que l'artificialisation irréversible, ne concerne les terres à meilleur potentiel.

Ainsi, pour définir ces zones agricoles le CESC préconise la notion de potentialité agronomique dominante des terres comme un critère objectif de classification de celles-ci.

Cette notion pourrait être prise comme critère utilisable au cours des procédures d'élaboration ou de révision de tout document d'urbanisme.

Cette définition des terres agricoles doit être soutenue par une référence à toute cartographie qualifiée.

4 : Pour une intervention optimale des différents acteurs mobilisés dans la gestion du territoire.

Tout d'abord l'ODARC : dans le cadre de son action pour la création de carte définissant les zones agricoles à forte potentialité agronomique, il devrait faire inscrire ces cartes dans un document, de manière à ne plus mettre en doute le développement agricole.

Le CESC considère que le PADDUC est le document adapté.

Ensuite le GIRTEC : celui-ci doit jouer un rôle de liaison entre les propriétaires et les différents acteurs du foncier :

- Soit avec l'opérateur désigné ;
- Soit avec les collectivités ;
- Soit avec les chambres consulaires.

Son action devrait autoriser, de nouvelles perspectives d'offres, sur le marché foncier.

Concernant le Parc Naturel Régional de Corse, acteur essentiel du milieu rural, cet outil doit être renforcé pour lui donner toute la légitimité de préservation et de valorisation des ressources naturelles.

Enfin, s'agissant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, il serait nécessaire qu'il soit associé à un opérateur foncier pour qu'il devienne un outil performant.

Il mène une politique de protection à long terme pour les générations futures.

- Les terrains du conservatoire constituent un atout du développement économique ;
- Un espace naturel protégé ;
- Un patrimoine naturel remarquable par une réglementation adaptée tenant aussi compte du contexte local ;
- Un territoire géré à des fins conservatoires et de manière planifiée ;
- Un lieu de sensibilisation à la protection de la biodiversité, de la nature et d'éducation à l'environnement.

CONCLUSION:

Il convient de parvenir à un large consensus, qui dépasse les clivages politiques, visant à prendre en considération la nécessité d'organiser notre territoire insulaire.

Cette responsabilité d'aujourd'hui doit devenir, pour chacun la fierté de demain.

La région, les départements, les communes et communautés de commune doivent soutenir au plan local les politiques de développement durable.

La nature constitue une composante essentielle de notre cadre de vie et par là même du caractère de notre territoire.

Le CESC esquisse les bases et les modalités de ce que pourrait être une nouvelle politique foncière, lisible pour les citoyens, sans ajouter à une multitude d'outils juridiques déjà existants et, qui plus est, souvent méconnus.

Le CESC appelle de ses vœux un affichage d'objectifs clairs à atteindre.

Contribution du STC

Le STC considère que la maîtrise du foncier ne peut se décliner sans prendre en compte les liens viscéraux et multi séculaires avec la communauté qui existe sur le territoire de Corse : le peuple corse.

La Corse a pu maîtriser son foncier sans avoir à lever les problèmes d'indivision jusqu'au milieu du XXème siècle. Il n'y avait pas d'appétits sur une terre enfoncée dans son étroitesse économique, et dans sa pauvreté structurelle.

Depuis 50 ans la terre corse attire les appétits avec la montée en puissance du tourisme qui est devenu un des leviers du développement économique de la Corse. L'envolée des prix du foncier écarte aujourd'hui la communauté corse qui n'a pas les moyens financiers correspondants aux tarifs en vigueur dans l'immobilier. C'est la raison pour laquelle le STC considère qu'il faut poser la problématique du foncier avec des garde-fous pour que la communauté corse puisse jouir des avancées en matière de levée de l'indivision.

Le STC considère au moins que des critères de reconnaissance de résidents puissent être mis en avant et être bonifiés pour l'accession à la terre corse.

Le STC ne peut se résoudre à cautionner la création de titres de propriétés qui deviendront uniquement accessibles au pouvoir de l'argent émanant de l'extérieur et qui participerait à l'exclusion du peuple corse sur sa terre.

ANNEXES

Liste des personnes auditionnées

ALBERTINI Philippe,	Directeur de la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Haute Corse
ALESSANDRIA Pierre,	VIA CAMPAGNOLI
ANTONA Charles,	Vice président du MEDEF Corse
ARRIGHI Patrick	Pôle économie et territoire de la Chambre Départementale d'Agriculture de la Haute Corse
BATTISTI Pierre	Chef du service Atelier Département d'Etude et d'Aménagement (ADEAR) de la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
BATTINI Jean François	Président de « Demain la Corse »
BERETTI Hélène	Directrice de la Chambre Départementale de l'Agriculture de Haute Corse
BIGGI Michel	Economiste
BONACCORSI Jean Claude	Président de l'ODARC
Maître BOURGEAUD	Notaire
Monsieur CASANOVA	Association U Polpu
Madame CESARI	Expert Géomètre
CECCALDI Raymond	Ancien Président de la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Corse du Sud
CHIAPPINI Jean Luc	Président du Parc Naturel Régional de Corse
COLOMBANI Joseph	Président de la Fédération Départementale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FDSEA) Haute Corse
Monsieur CONVINTI	Responsable des services techniques de l'ODARC
CORAZZINI Catherine	Section juridique à la Chambre Départementale d'Agriculture de la Haute Corse
CURNIER Richard	Directeur de la caisse des dépôts et consignation
De MARTINI Julie	Service aménagement du territoire de l'ODARC
DUCOUSSO Jean Pierre	Pour l'association U Levante
DUBOEUF Brigitte	Directrice de la Direction Régionale de

	l'Environnement (DIREN)
Maître FAURE BONACCORSI	Avocat
FAZZI Jocelyne	Présidente de l'association des maires de corse du sud
FERRANDIS Christophe	Centre Départemental Jeunes Agriculteurs 2B (CDJA)
GATTI Philippe	Bâtonnier de l'ordre des avocats pour la Corse du Sud
GIORGI Antoine	Président de l'Agence du Tourisme de la Corse (ATC)
GRILLET Jean Philippe	Ancien directeur du conservatoire du littoral
GRIMALDI Stéphanie	Pour le Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE), Présidente de l'Office d'Equipement Hydraulique de la Corse
GOUELLO Loïc	Directeur de la Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF)
LEENHARDT Michel	Président de l'association des amis du Parc Naturel Régional de Corse (PNRC)
LEONETTI Paul	Pour la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Corse du Sud (CCI)
LUCCIONI Daniel	Président du CRPF
MAIBORADA Katya	Directrice du Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE) de la Corse du Sud
MARTINETTI Jean Paul	Chef du pôle économie et territoire de la Chambre Départementale d'Agriculture de Haute Corse
Monsieur MATTEI	Pour l'association U Polpu
Maître MELGRANI	Président de la Chambre Départementale des Notaires corse du sud
MODAT René	Président de la Mutualité Sociale Agricole (MSA) Corse et pour la FDSEA 2A
MUSSO Jean Dominique	Président de la Chambre Départementale d'Agriculture de la corse du sud

ORSONI Jacques	Pour la « charte de la société civile »
ORSUCCI Christian	Président de la SAFER Corse
Monsieur PACOU	Pour la « charte de la société civile »
Maître POLETTI Jean Pierre	Avocat urbaniste
Monsieur RADEAU	Pour les services fiscaux de la Corse du Sud
Madame RENUCCI	Pour la « charte de la société civile »
SANTINI Yohann	Pour la FDSEA 2B
SOZZI Claude	Président de la chambre des métiers de corse du sud
Maître SPADONI	Président du Conseil Régional des Notaires
SUZZONI Etienne	Président de la chambre régionale d'agriculture
THEVENOT André	Président de la FN SAFER
TRUCCHI Stéphane	Pour les services fiscaux de la Corse du Sud
VADELLA Martin	Association A Muntagnera
VAGNER Patrice	Directeur de la Direction Régionale de l'Équipement
VALAT André	Président du GIRTEC
VALLECALLE Antoine	Directeur de la SAFER Corse
Maître VASCETTI Laurence	Avocate
VELLUTINI Simon	Chef du service économie agricole de la DDAF
VINCENTI Jean Marcel	Pôle économie et territoire de la Chambre Départementale d'Agriculture de Haute Corse
VIVONI Ange Pierre	Président de l'association des maires de Haute Corse
Monsieur WEBER	Expert Géomètre

Table des sigles et abréviations utilisés

- AC : Assemblée de Corse
- AFP : Associations foncières pastorales
- BND : Biens non-délimités
- BOI : Bulletin officiel des impôts
- CCI : Chambres de commerce et d'industrie
- BOI : Bulletin officiel des impôts
- CE : Conseil d'État
- CRPF : Centre régional de la propriété forestière
- CTC : Collectivité territoriale de Corse
- CUE : Conseil de l'union européenne
- DDE : Direction départementale de l'équipement
- DIA : Déclaration d'intention d'aliéner
- DOCUP : Document unique de programmation
- DPU ; Droit de préemption urbain
- DRE : Direction régionale de l'équipement
- DTA : Directive territoriale d'aménagement
- EPIC : Établissement public à caractère industriel et commercial
- EPF : Établissement public foncier
- EPFE : Établissement public foncier d'État
- EPFL : Établissement public foncier locaux
- FEADER : Fonds européen agricole pour le développement de l'espace rural
- FNAU : Fédération nationale des agences de l'urbanisme
- GIRTEC : Groupement d'intérêt public pour la reconstitution des titres de propriété en Corse
- JO : Journal officiel – lois et décrets
- JO L : Journal officiel de l'union européenne
- MARNU : Modalités d'application du règlement national d'urbanisme
- ODARC : Office de développement agricole et rural de la Corse
- PACA : Provence-Alpes-Côte-d'Azur
- PADDUC : Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse
- PDRC : Programme de développement rural pour la Corse
- PEI : Programme exceptionnel d'investissement
- PLU : Plan local d'urbanisme

- POS : Plan d'occupation des sols
- RAAAC : Recueil des actes administratifs de l'assemblée de Corse
- SAFER : Société d'aménagement foncier et d'exploitation rurale
- SCOT : Schéma de cohérence territoriale
- SHON : Surface hors œuvre nette
- SOMIVAC : Société de mise en valeur agricole de la Corse
- SRU : Solidarité, renouvellement urbain
- TA : Tribunal administratif
- TGI : Tribunal de grande instance
- TLE : Taxe locale d'équipement
- TSE : Taxe spéciale d'équipement
- ZAC : Zones d'aménagement différé

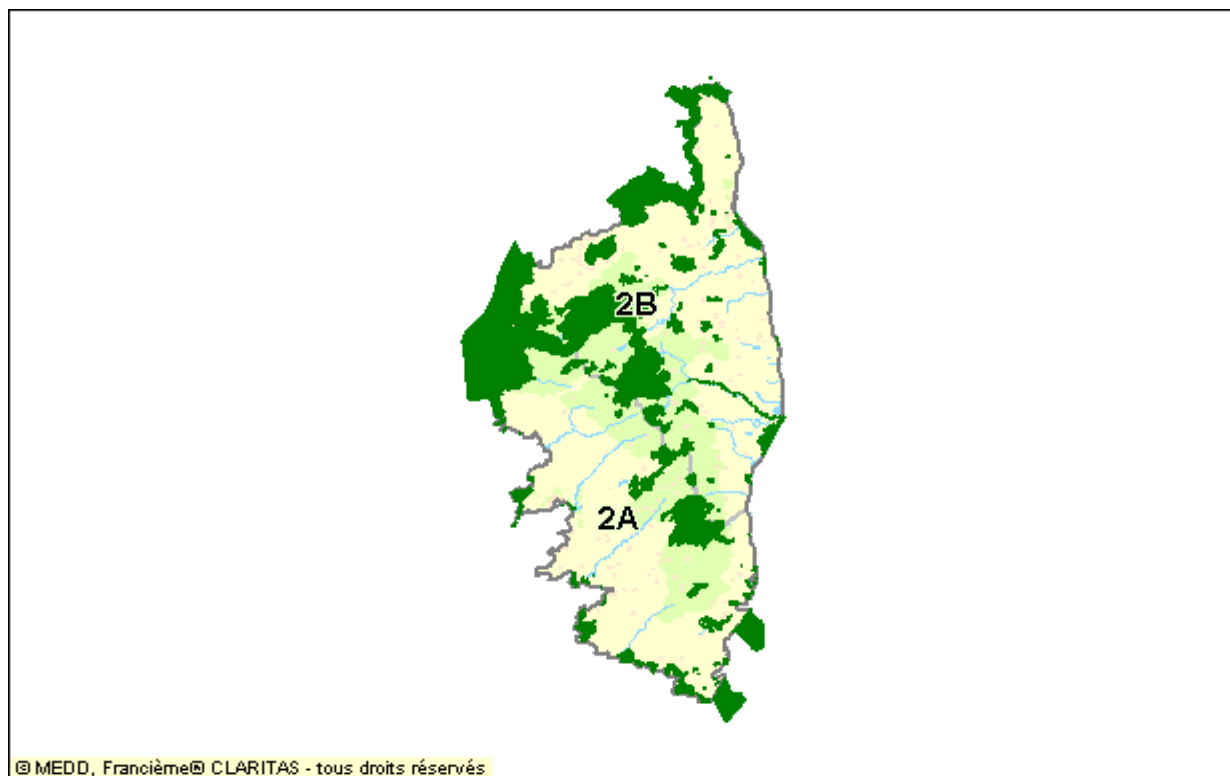
CARTOGRAPHIES

Recherche géographique des sites Natura 2000 en CORSE

Choisissez un département contenant au moins un site (■) sur la carte

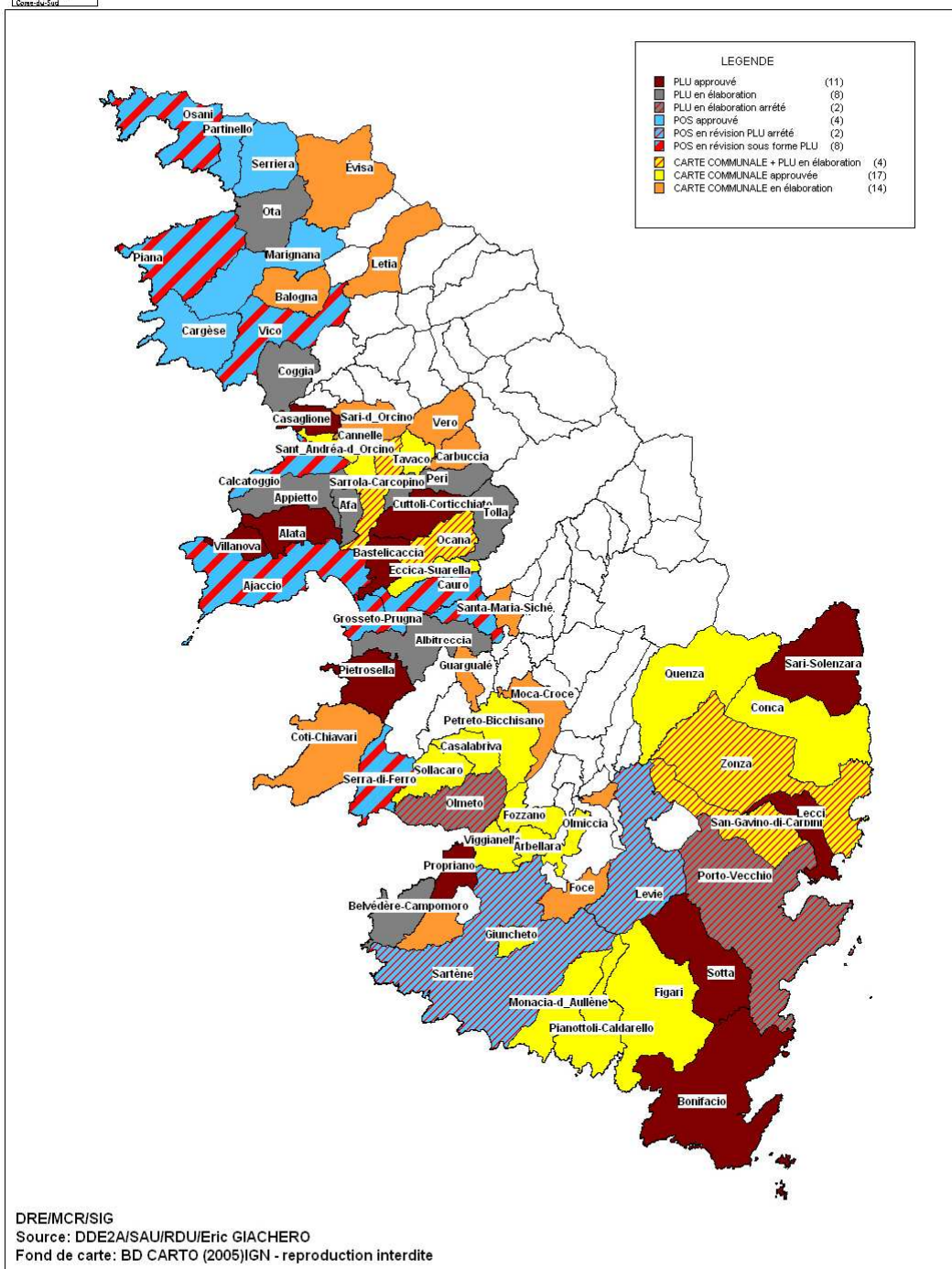
- Site natura 2000
- département
- région
- zone urbaine
- zone boisée
- hydrographie

ou dans la liste ci-dessous :



Les fonds cartographiques utilisés sur ce site sont soumis à des restrictions d'utilisation.

DOCUMENTS D'URBANISME EN CORSE DU SUD





Direction Départementale de l'Équipement de la Haute -Corse

DOCUMENTS D'URBANISME

État d'avancement au 09 Décembre 2008

UNITE TERRITORIALE
NORD



UNITE TERRITORIALE
SUD

Source : DDE de Haute-Corse

*Le Conseil Economique, Social et Culturel de
Corse remercie toutes les personnes qui ont
contribué à l'élaboration de ce rapport.*