

ASSEMBLEE DE CORSE

2 EME SESSION ORDINAIRE DE 2026

REUNION DES 01 ET 2 OCTOBRE 2026

RAPPORT DE MONSIEUR
LE PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

**E DISPOSIZIONI DI A LEGE ELAN À U SERVIZIU DI UNA
STRATEGIA D'URBANISAZIONE ADATTA À A CORSICA
LES DISPOSITIONS DE LA LOI ELAN AU SERVICE D'UNE
STRATÉGIE D'URBANISATION ADAPTÉE À LA CORSE**

COMMISSION(S) COMPETENTE(S) : Commission du Développement Economique, du Numérique, de
l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

RAPPORT DU PRESIDENT DU CONSEIL EXECUTIF DE CORSE

Introduction

Le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC), approuvé par la délibération n° 15/235 AC du 2 octobre 2015, s'est d'emblée affirmé comme le « projet de société pour le territoire corse et les Corses à l'horizon 2040 ». Il pose un projet spatial destiné à répondre aux grands défis insulaires. Document de planification globale et anticipateur, sa force méthodologique découle de son processus juridique de co-construction, associant institutions publiques et citoyens dans une consultation élargie à l'ensemble des acteurs du territoire, conformément à l'article L. 4424-13 du Code général des collectivités territoriales.

Par sa délibération n° 24/139 AC du 28 novembre 2024, l'Assemblée de Corse a approuvé l'analyse globale de l'application du PADDUC et engagé sa révision partielle. Cette révision doit permettre d'adapter les orientations du document à deux évolutions majeures survenues depuis 2015 : une croissance démographique inégalement répartie sur le territoire et l'accélération des effets du changement climatique. Le périmètre et le calendrier de la révision partielle du PADDUC ont été précisés par la délibération n° 25/119 du 25 juillet 2025.

Avec l'adoption du PADDUC, la Collectivité de Corse avait fait le choix de lutter contre l'étalement urbain incontrôlé, notamment par la sanctuarisation des espaces stratégiques agricoles (ESA), la protection des espaces naturels sensibles (ENS) ou encore la préservation des espaces remarquables caractéristiques (ERC).

Pourtant, près de 31 000 permis de construire et d'aménager ont été délivrés depuis 2015, soit 11 millions de m² de surface de plancher ; cette production d'autorisations d'urbanisme s'est concentrée de manière quasi exclusive sur le littoral, et plus particulièrement dans les secteurs touristiques de l'île. Environ 27 000 autorisations d'urbanisme, soit 87 % du total, ont été accordées dans une bande située entre 0 et 10 km de la mer, marquant une rupture nette de dynamique entre littoral et intérieur.

L'examen détaillé des autorisations d'urbanisme permet également de constater une forte pression immobilière durant la période de mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec le PADDUC, notamment entre 2015 et 2018. Par la suite, les autorisations d'urbanisme n'ont cessé de diminuer par une mise en œuvre progressive des dispositions du PADDUC (hors rebond en 2021 après la crise Covid) ; passant par exemple d'environ 2000 autorisations par an en 2016 à près de 1000 permis par an en 2024.

Pour le Conseil exécutif de Corse, les enjeux urbanistiques de la révision du PADDUC visent à lutter contre la spéculation immobilière, à assurer la préservation du foncier à vocation agricole, paysagère et/ou environnementale, et à permettre un développement équilibré et durable de tous

les territoires de Corse.

La loi « Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique » dite « ELAN » (loi n° 2018-1021) du 23 novembre 2018 prétend offrir des souplesses réglementaires à l'application cumulative des lois « Littoral » et « Montagne » dans de nombreuses communes de Corse, notamment à travers la notion de « secteurs déjà urbanisés » (SDU) et/ou à un assouplissement des règles d'extension en continuité dans les zones de montagne. En effet, la loi « ELAN » a, d'une part, apporté des évolutions significatives aux conditions d'urbanisation dans les communes littorales et d'autre part, conféré de nouvelles habilitations au PADDUC en même temps que de nouvelles obligations.

La problématique porte en particulier sur les conditions d'urbanisation dans les communes littorales de Corse. Trois questionnements y sont étroitement liés :

(1) Est-il nécessaire ou opportun de revoir les définitions des formes urbaines établies par le PADDUC en 2015, que ce soit pour tenir compte des règles d'urbanisation posées par la loi « ELAN » ou encore pour répondre à d'éventuelles difficultés rencontrées par les territoires dans l'application du PADDUC ?

(2) Est-il opportun pour le PADDUC de se substituer aux Schémas de Cohérence Territoriale (ScoT) pour déterminer et localiser ces formes urbaines ?

(3) Quels secteurs le PADDUC doit-il exclure de l'application du régime d'urbanisation de la loi « Littoral » dans les communes simultanément soumises à la loi « Montagne » ?

Il s'agit donc aujourd'hui d'apporter, à travers ce rapport, des éclairages à l'Assemblée de Corse sur ces trois enjeux, d'exposer les impacts positifs ou négatifs que l'on peut anticiper et de proposer les orientations du Conseil exécutif de Corse qui seront traduites dans le cadre de la révision partielle du PADDUC.

Les décisions relatives à ces questions peuvent modifier sensiblement les possibilités d'urbanisation dans certains secteurs, les équilibres entre territoires ainsi que les choix entre préservation des ENAF (espaces naturels, agricoles et forestiers) et proposition de réponses aux besoins d'urbanisation.

Le présent rapport s'appuie sur l'analyse technique (annexée au document) produite par l'Agence d'Urbanisme et d'Énergie de Corse (AUE). Il en reprend les constats afin de présenter à l'Assemblée de Corse les opportunités et les obligations issues de la loi ELAN. Les options stratégiques qui s'offrent à la Corse par l'intégration des dispositions de la loi ELAN à la révision du PADDUC sont détaillées et analysées dans les différentes parties du rapport :

Partie I. Le cadre réglementaire et la réalité de l'urbanisation en Corse. Cette première partie pose le cadre juridique en vigueur. Elle rappelle les régimes d'urbanisation issus des lois Littoral et Montagne, leur articulation entre elles et avec le Règlement National d'Urbanisme, ainsi que les principes et définitions déjà arrêtés par le PADDUC de 2015. Elle s'achève sur la réalité observée de l'urbanisation depuis la date d'opposabilité du PADDUC, afin que les élus puissent juger de l'application réel du cadre juridique actuel dans des situations concrètes, y compris lorsqu'il n'est pas ou partiellement mis en œuvre sur les territoires.

Partie II- La qualification et la localisation géographique des formes urbaines. Cette deuxième partie propose des éléments de cadrage sur la définition des formes urbaines, sur

l'opportunité de les localiser et de substituer ainsi le PADDUC aux SCoT. Elle met en évidence les habilitations conférées par la loi ELAN, les effets attendus de l'évolution du PADDUC mais aussi, les risques qu'elle fait courir si les nouveaux outils disponibles sont mal mobilisés.

Partie III- La détermination des secteurs exclus du principe d'extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages dans les communes soumises simultanément aux lois « Littoral » et « Montagne ».

Partie IV- Les orientations proposées par le Conseil exécutif de Corse. Cette partie précise la nature, la portée, l'interdépendance et la solidité juridique de la stratégie portée par le Conseil exécutif de Corse. Ce dernier souhaite fournir à l'Assemblée de Corse les éléments politiques, techniques et opérationnels permettant de faire des choix clairs et pragmatiques, garants d'une planification territoriale de l'urbanisation, à la fois protectrice, intelligible et respectueuse des compétences du bloc communal.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le présent rapport relatif à la démarche engagée par la Collectivité de Corse pour construire, avec les territoires, une doctrine claire quant à l'application de la loi ELAN, permettant de trancher les orientations majeures sur la qualification des formes urbaines et la délimitation des secteurs d'exclusion de l'application de la loi « littoral ». Répartir le droit à bâtir, fixer les limites de l'exception, arbitrer entre souplesse et protection, c'est en réalité concevoir l'armature de la Corse de demain. Les travaux en aval (cartographie, concertation, rédaction normative, évolutions législatives et réglementaires, etc.) seront engagés au terme d'une phase de concertation avec les territoires.

Dans cette perspective, la concertation est un choix politique assumé par le Conseil exécutif de Corse qui vise à produire une norme comprise, débattue, appropriée et donc applicable. Elle permet d'associer élus locaux, intercommunalités, chambres consulaires, acteurs socio-économiques, habitants, experts et institutions autour d'un même objectif : construire une règle à la fois robuste juridiquement et légitime politiquement.

À l'instar du débat de l'Assemblée de Corse sur la trajectoire de sobriété foncière (ZAN) de juillet 2026, l'intégration des dispositions de la loi ELAN ne peut se réduire à une simple déclinaison technique de dispositions législatives. Elle pose des questions éminemment politiques quant à : (i) la stratégie territoriale en matière de mobilisation du foncier ; (ii) la protection de notre patrimoine architectural, paysager et environnemental face aux pressions immobilières spéculatives et, (iii) à l'équilibre des pouvoirs entre la Collectivité de Corse et le bloc communal.

Dans un territoire aussi exposé que la Corse aux tensions foncières, aux contraintes dans l'accès au logement, aux déséquilibres entre littoral et intérieur, la qualité du travail parlementaire est une garantie de solidité démocratique et d'efficacité territoriale. Cette logique de co-construction s'inscrit dans une ambition plus large ; celle de redonner au PADDUC sa pleine portée stratégique et de le replacer au cœur d'un projet territorial au service exclusif des intérêts matériels et moraux de la Corse et des Corses.

Partie I. Cadre réglementaire et réalité de l'urbanisation en Corse

I.1. L'imbrication des régimes d'urbanisation : loi « littoral », loi « montagne » et RNU

Avant d'examiner les possibilités offertes par la loi ELAN, il est important de poser le cadre juridique dans lequel ces évolutions s'inscrivent. L'analyse de la répartition des communes de l'île révèle que l'intégralité du territoire est placée sous le coup de législations d'exception « littoral » et/ou « montagne », segmentant les règles applicables en trois blocs distincts :

- 262 communes soumises exclusivement à la loi « Montagne »
- 29 communes soumises exclusivement à la loi « Littoral »
- 69 communes soumises au cumul des deux législations.

Pour les 69 communes basculant sous le double empire des lois « Littoral » et « Montagne », l'articulation juridique ne s'opère pas par compensation, mais par sommation des restrictions. Le droit de l'urbanisme impose ici l'application systématique de la disposition la plus contraignante. En pratique, cette logique de verrouillage combine :

- les modalités d'extension restrictives issues de la loi « Littoral » ;
- l'obligation de préservation des espaces dévolus aux activités agricoles, pastorales et forestières dictée par la loi « Montagne ». Par ailleurs, dans les espaces proches du rivage, la loi « Montagne » ne s'applique pas.

Ces deux lois partagent un principe directeur : l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité de l'urbanisation existante. Cependant, elles diffèrent dans la détermination des types d'entités urbaines ou bâties qui admettent une extension et/ou une densification :

	Loi Littoral	Loi Montagne	
Formes urbaines autorisant la densification	● Agglomération ● Village ● Espace urbanisé	● bourg ● village ● hameau	● groupe de constructions existants
Formes urbaines autorisant l'extension en continuité	● Agglomération ● Village	● bourg ● village ● hameau	● groupe de constructions existants

Conformément à la loi n° 2026-797 du 18 août 2026, la notion de « groupe de constructions » s'applique désormais quelle que soit la nature ou la destination des bâtiments, et la présence de coupures physiques (voies, cours d'eau, relief) ne fait plus automatiquement obstacle à l'appréciation de la continuité d'urbanisation.

De plus, la loi « Littoral » pose des restrictions de plus en plus fortes à mesure que l'on s'approche du rivage en distinguant trois zones :

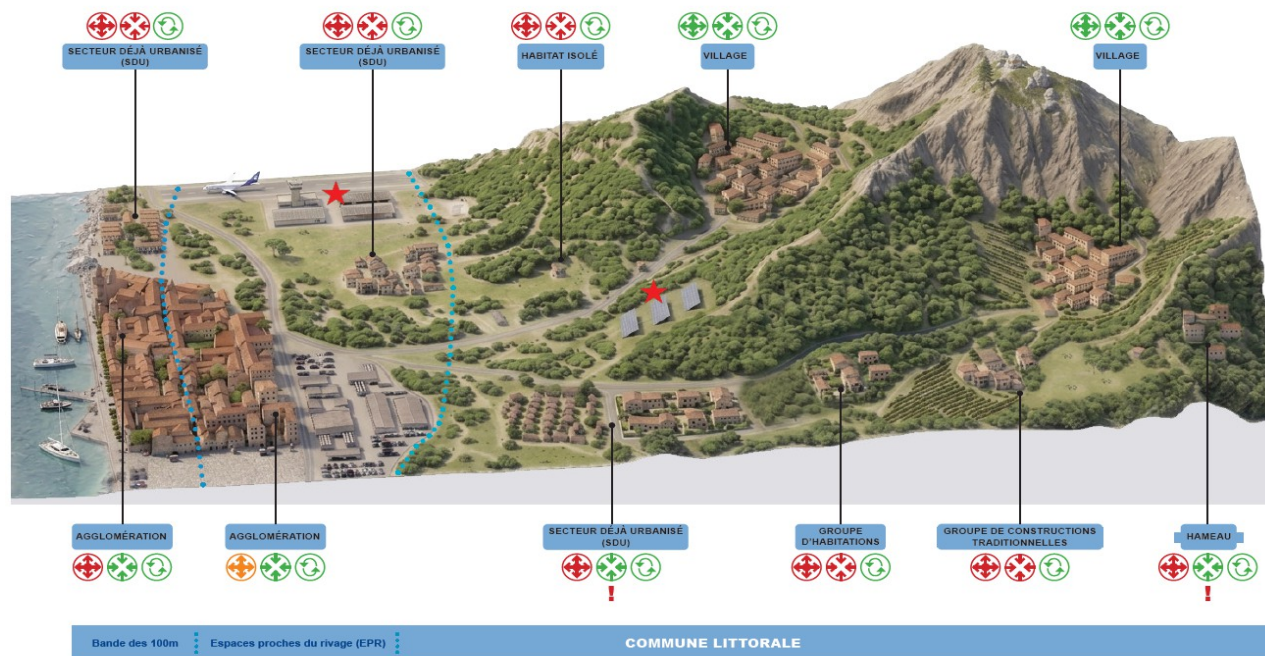
- la bande des 100 mètres à compter de la limite du rivage,
- Les espaces proches du rivage,
- Le reste du territoire de la commune.

Plus qu'une contrainte technique, cette dualité normative façonne le développement des communes et garantit l'équité territoriale entre le littoral et l'intérieur. Face au risque de paralyser des projets légitimes ou, à l'inverse, d'ouvrir la porte à une urbanisation incontrôlée, la Collectivité de Corse doit faire preuve d'une ingénierie réglementaire irréprochable.

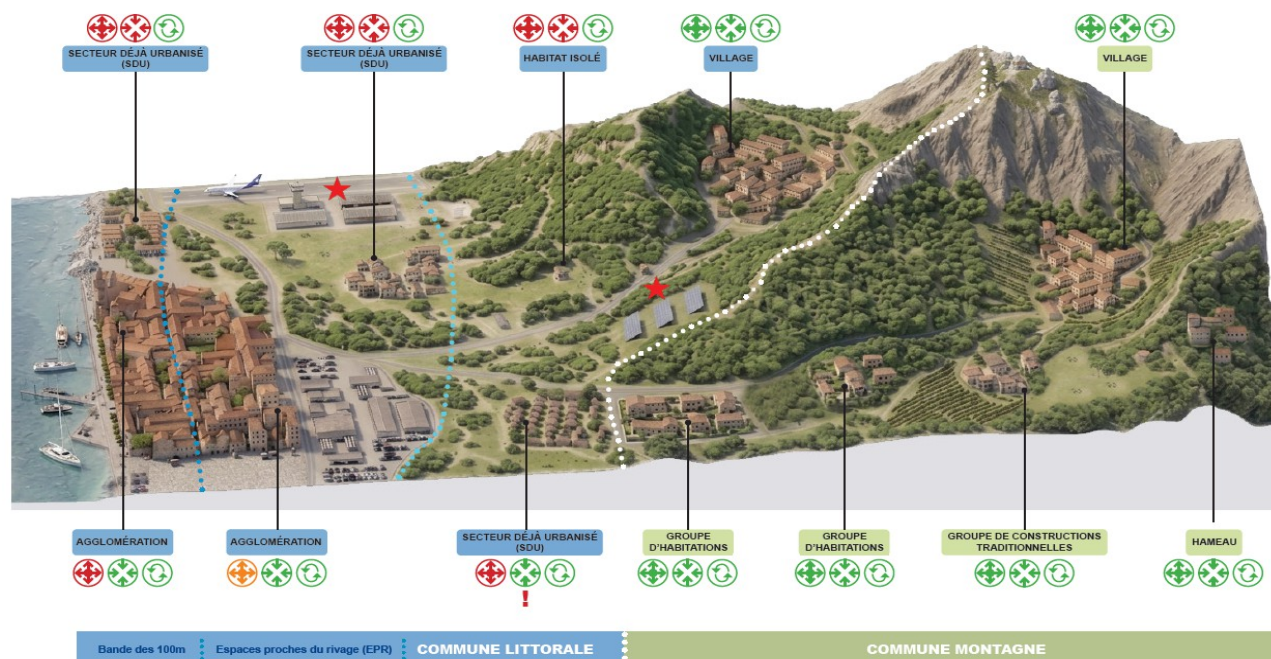
Les schémas ci-après proposent une représentation 3D théorique reprenant les modalités

d'urbanisation selon les formes urbaines et la proximité du rivage selon les lois « Littoral » puis « Montagne » :

LOI LITTORAL MODALITÉS D'URBANISATION SELON LES FORMES URBAINES ET LA PROXIMITÉ DU RIVAGE



LOI LITTORAL vs LOI MONTAGNE MODALITÉS D'URBANISATION SELON LES FORMES URBAINES ET LA PROXIMITÉ DU RIVAGE



La synthèse comparative de l'application des régimes de la Loi « Littoral » et de la Loi « Montagne » sur le territoire insulaire met en évidence les dispositions et arbitrages réglementaires suivants :

a) Régimes d'aménagement au Règlement National d'Urbanisme (RNU)

L'analyse comparée des règles applicables en l'absence de document d'urbanisme local met en évidence des différences substantielles d'encadrement entre les zones soumises à la Loi « Littoral » et celles régies par la Loi « Montagne » (telle qu'interprétée par la doctrine du Conseil d'État) :

- **Densification urbaine** : Sous le régime de la Loi « Littoral », les opérations de densification au RNU sont strictement restreintes aux périmètres des agglomérations et des villages. En comparaison, la Loi « Montagne » autorise une densification plus large, intégrant non seulement les bourgs, villages et hameaux, mais également les groupes de constructions existants, y compris lorsque ces derniers ne sont pas formellement identifiables comme des secteurs déjà urbanisés.
- **Extension urbaine en continuité** : L'extension en continuité au RNU fait l'objet d'une interdiction de principe au titre de la Loi « Littoral », sous réserve de dérogations spécifiques. À l'inverse, la Loi « Montagne » autorise ces extensions en continuité des bourgs, villages, hameaux, ainsi que des groupes de constructions existants.
- **Urbanisation en discontinuité** : L'urbanisation en discontinuité au RNU reste proscrite sous le régime de la Loi « Littoral », en dehors des exceptions réglementaires prévues par les textes. Sous le régime de la Loi « Montagne », elle est également interdite par principe, tout en demeurant conditionnée aux dérogations légales applicables.

Outre les évolutions classiques du bâti existant en zone de discontinuité, la surélévation limitée est désormais expressément autorisée en zone de montagne par la loi du 18 août 2026.

b) Régimes d'aménagement en présence d'un document d'urbanisme

L'existence d'un document d'urbanisme (SCoT, Plan Local d'Urbanisme (PLU), ou le cas échéant Carte Communale) modifie l'assise opérationnelle des deux régimes :

- **Densification urbaine** : La Loi « Littoral » conditionne la densification à l'appartenance aux agglomérations et villages, ou à des secteurs déjà urbanisés clairement identifiés. Ces secteurs doivent être situés hors des espaces proches du rivage (EPR), identifiés au préalable par le SCoT ou le PADDUC, et délimités par le PLU (excluant ainsi les Cartes Communales). De son côté, la Loi « Montagne » permet la densification au sein des bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions existants.
- **Extension urbaine en continuité** : En zone littorale, l'extension ne peut s'effectuer qu'en continuité directe des agglomérations et des villages existants. En zone de montagne, l'extension en continuité s'étend aux bourgs, villages, hameaux et groupes d'habitations.
- **Urbanisation en discontinuité** : Alors que la Loi « Littoral » maintient une interdiction générale pour les constructions discontinues (sauf dérogations d'infrastructures ou d'équipements spécifiques), la Loi « Montagne » offre un cadre de flexibilité encadré. L'urbanisation en discontinuité y est permise après la réalisation d'une étude de discontinuité

soumise à l'avis du Conseil des Sites dans le cadre d'un SCoT ou d'un PLU. Elle permet notamment la création de nouveaux hameaux intégrés ou de Zones d'Urbanisation Future de Taille et de Capacité Limitée (ZUFTECAL). Ces ZUFTECAL sont soumises à l'accord préalable de la Chambre d'Agriculture et du Conseil des Sites, dès lors que la protection des espaces patrimoniaux montagnards, du pastoralisme, de l'arboriculture ou la prévention des risques justifie une telle implantation.

I.2. La réalité de l'urbanisation : une dérive systémique face aux règles applicables

Au-delà du cadre juridique théorique, il convient de mesurer la réalité des dynamiques foncières et immobilières sur le territoire, où l'on observe des écarts flagrants entre les dispositions des lois « littoral / montagne », les orientations du PADDUC et les pratiques effectives d'urbanisation.

L'analyse des dynamiques foncières met en évidence un décrochage majeur entre les verrous législatifs / réglementaires et les réalités du terrain. Comme le souligne le rapport présenté en juillet 2026 à l'Assemblée de Corse « *Du ZAN au projet territorial - éléments de réflexion pour une trajectoire corse* », une part substantielle de la consommation d'espace s'est opérée en contradiction totale au principe d'urbanisation en continuité, tel que fixé par les lois et précisé par le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC).

Ce constat peut s'analyser autour de deux situations géographiques distinctes :

a) Le mitage périurbain « dérogatoire » dans les communes soumises à la Loi « Montagne »

Dans les communes régies par la loi « montagne », les zones soumises à une pression périurbaine ont connu une forte extension de leur urbanisation en discontinuité, via deux leviers principaux :

- Le mitage historique a engendré un effet de cliquet ; les autorités compétentes ont systématiquement validé des « groupes d'habitations » préexistants pour justifier de nouvelles extensions.
- Le maintien de l'application de documents d'urbanisme (cartes communales et PLU) antérieures au PADDUC, particulièrement permissifs et totalement obsolètes, a conduit à l'artificialisation de surfaces importantes, sans qu'aucun dispositif de phasage temporel et spatial ne soit mobilisé.

Dans les communes isolées de l'intérieur, quelques rares projets de résidences principales ont par ailleurs été validés en discontinuité par la Commission Territoriale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CTPENAF), à la suite de délibérations motivées des conseils municipaux.

La sanctuarisation des Espaces Stratégiques Agricoles (ESA) en 2015 a probablement joué un rôle de frein à la dynamique d'extension, mais de manière marginale et intermittente, en raison notamment de nombreux contentieux relatifs à leur cartographie et de leur intégration tardive et progressive dans les documents d'urbanisme communaux.

b) La défaillance du contrôle de légalité en zones littorales

La forte consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) sur la décennie 2011-2021 dans les communes littorales s'explique par deux carences principales :

- (i) Malgré l'opposabilité des règles supérieures, de nombreuses communes ont continué

d'appliquer des documents d'urbanisme structurellement incompatibles avec la loi « Littoral », le Code de l'urbanisme et le PADDUC. Cette anomalie s'est traduite par des ouvertures à l'urbanisation en discontinuité totale ou encore par l'attribution d'autorisations dans la bande des 100 mètres (680 permis accordés au cœur de la bande des 100 mètres depuis 2015). Cela a également conduit à de nombreux contentieux, tels que les injonctions d'abrogation prononcées par le Tribunal Administratif de Bastia ou la caducité des anciens Plans d'Occupation des Sols (POS) en février 2017.

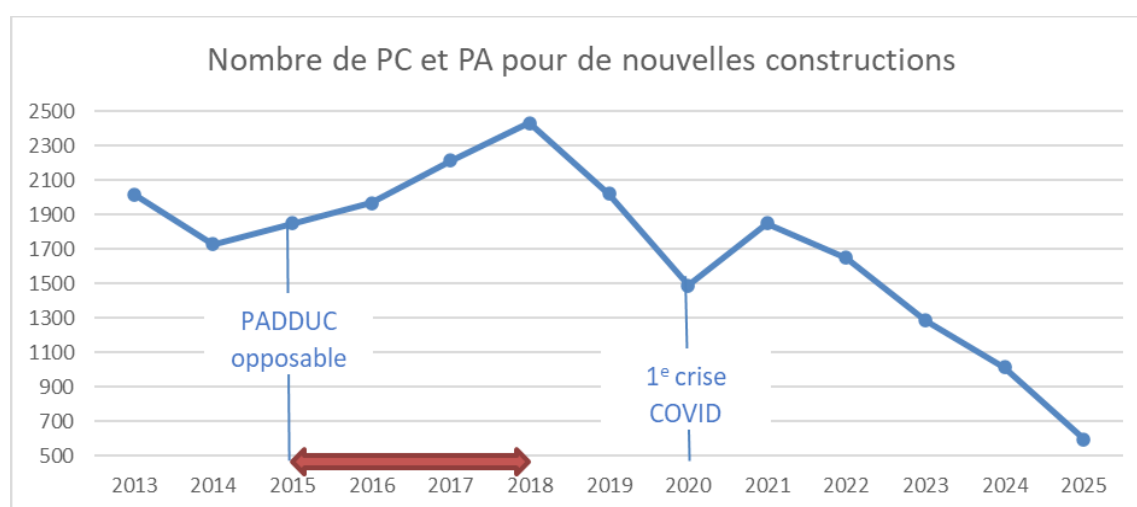
- (ii) En l'absence de tout document d'urbanisme dans des communes régies par le Règlement National d'Urbanisme, des projets ont été autorisés sans aucune saisine de la CTPENAF, contournant ainsi l'obligation de recueillir son avis conforme. Il convient de noter que l'échéance d'interdiction de toute extension d'urbanisation pour les communes corses sous le régime du RNU a été reportée au 22 août 2030 par la loi n°2026-797 du 18 août 2026.

Ces défaillances systémiques sont largement confirmées dans l'objectivation statistique des données de la construction. En effet, l'analyse des données relatives aux autorisations d'urbanisme (base SITADEL) délivrées depuis l'entrée en vigueur du PADDUC en 2015 permet de quantifier précisément l'ampleur des dynamiques foncières et immobilières.

Le volume global sur les dix dernières années s'établit à 30 985 permis de construire et d'aménager, générant plus de 11 millions de m² de surface de plancher. La trajectoire temporelle met en lumière deux phases distinctes :

- Entre 2014 et 2018 : une hausse massive des délivrances a été observée après l'approbation du PADDUC. La phase de mise en compatibilité des documents d'urbanisme communaux a été interprétée de manière erronée comme une période de non-opposabilité des règles définies par le PADDUC.
- Entre 2018 et 2024 : le volume annuel des autorisations a été divisé par deux par rapport à la période précédente (malgré le rebond en 2021 post crise Covid) en raison de la protection de gisements fonciers juridiquement sécurisés par l'application du PADDUC et de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme.

Ces deux phases sont illustrées dans le graphique ci-dessous :

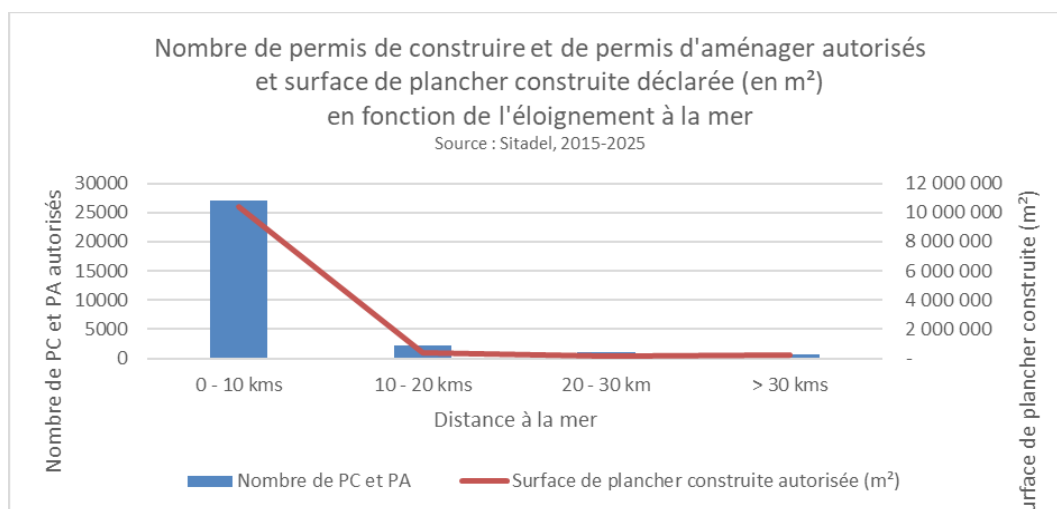


Légende :

- PC : permis de construire
- PA : permis d'aménager

La répartition géographique des permis accordés démontre que la construction en Corse

répond à une logique de littoralisation quasi exclusive. La bande située entre 0-10 km de la mer concentre la quasi-totalité (87%) des autorisations avec environ 27 000 permis délivrés, représentant près de 11 millions de m² de plancher. Plus de 8000 permis de construire (26% du total) ont été accordés dans des secteurs localisés à moins d'un kilomètre de la mer. Le nombre d'autorisations tombe à quelques milliers de permis dans la tranche des 10-20 km, pour devenir statistiquement insignifiant au-delà de 20 km.



Partie II. La définition et la localisation des formes urbaines

II.1. L'effet de substitution du PADDUC aux SCoT : un levier d'opportunité réglementaire ?

Pour traduire concrètement la trajectoire de maîtrise foncière fixée en première partie, la Collectivité de Corse doit appréhender l'architecture dérogatoire offerte par la loi ELAN. Il convient d'analyser en premier lieu l'opportunité d'activer la clause de substitution du PADDUC aux SCoT, véritable levier réglementaire qui réinterroge l'équilibre des compétences entre la Collectivité de Corse et les intercommunalités.

La Corse bénéficie d'une dérogation structurelle unique dans l'ingénierie de la planification par rapport aux territoires continentaux. Par sa seule existence, le Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC) suspend l'application de la règle de l'urbanisation limitée. En clair : il supprime l'obligation de disposer d'un Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) pour qu'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) ou une carte communale puisse ouvrir de nouvelles zones à l'urbanisation.

L'article 42 de la loi ELAN renforce cette architecture dérogatoire en introduisant la notion de « secteurs déjà urbanisés » (SDU), tout en ouvrant une option de substitution directe au bénéfice de la Collectivité de Corse.

Le pivot juridique est le suivant :

Article 42 de la loi ELAN, non codifié au code de l'urbanisme ni au CGCT

I - La section 1 du chapitre 1er du titre II du livre 1er du code de l'urbanisme est ainsi modifiée :

1° L'article L. 121-3 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le schéma de cohérence territoriale précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du présent chapitre. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et en définit la

localisation. » ;

2° L'article L. 121-8 est ainsi modifié :

a) A la fin, les mots : « soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » sont remplacés par les mots : « en continuité avec les agglomérations et villages existants » ;

b) Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :

« Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages identifiés par le schéma de cohérence territoriale et délimités par le plan local d'urbanisme, des constructions et installations peuvent être autorisées, en dehors de la bande littorale de cent mètres, des espaces proches du rivage et des rives des plans d'eau mentionnés à l'article L. 121-13, à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics, lorsque ces constructions et installations n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti. Ces secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs.

« L'autorisation d'urbanisme est soumise pour avis à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Elle est refusée lorsque ces constructions et installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages. »

II.-Il peut être recouru, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites :

1° A la procédure de modification simplifiée prévue aux articles L. 143-37 à L. 143-39 du code de l'urbanisme, afin de modifier le contenu du schéma de cohérence territoriale pour la mise en œuvre de la seconde phrase du second alinéa de l'article L. 121-3 du même code ou du deuxième alinéa de l'article L. 121-8 dudit code, et à condition que cette procédure ait été engagée avant le 31 décembre 2021 ;

2° A la procédure de modification simplifiée prévue aux articles L. 153-45 à L. 153-48 du même code, afin de modifier le contenu du plan local d'urbanisme pour la mise en œuvre du deuxième alinéa de l'article L. 121-8 dudit code, et à condition que cette procédure ait été engagée avant le 31 décembre 2021.

III.-Jusqu'au 31 décembre 2021, des constructions et installations qui n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre du bâti existant, ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti, peuvent être autorisées avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat, après avis de la commission départementale de la nature des paysages et des sites, dans les secteurs mentionnés au deuxième alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction résultant de la présente loi, mais non identifiés par le schéma de cohérence territoriale ou non délimités par le plan local d'urbanisme en l'absence de modification ou de révision de ces documents initiée postérieurement à la publication de la présente loi.

IV.-Dans les communes de la collectivité de Corse n'appartenant pas au périmètre d'un schéma de cohérence territoriale en vigueur, pour l'application du second alinéa de l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme, de l'article L. 121-8 du même code et du III du présent article, le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse peut se substituer à ce schéma.

V.-Le a du 2° du I s'applique sans préjudice des autorisations d'urbanisme délivrées avant la publication de la présente loi. Le même a ne s'applique pas aux demandes d'autorisation d'urbanisme déposées avant le 31 décembre 2021 ni aux révisions, mises en compatibilité ou modifications de documents d'urbanisme approuvées avant cette date.

Si l'identification des SDU constitue une obligation légale pour les SCoT, elle ne représente pour le PADDUC qu'une simple faculté. Cette compétence de substitution n'est pas automatique : elle exige une mention expresse et documentée au sein du plan territorial révisé. Par ailleurs, le déploiement de cette option est encadré par un double mécanisme juridique :

- Non-neutralisation des SCoT émergents : cette substitution ne dispense pas les structures intercommunales en phase d'élaboration de SCoT de remplir leur propre obligation de définition des formes urbaines.

- Caducité de plein droit : dès l'entrée en vigueur d'un SCoT sur un périmètre donné, les dispositions de substitution du PADDUC y deviennent immédiatement caduques. Le SCoT reprend sa primauté, sous réserve de rester compatible avec les orientations générales du PADDUC et ses précisions relatives à la loi « Littoral ».

L'activation de cette clause de substitution par la Collectivité de Corse introduit des variables stratégiques lourdes qui imposent un arbitrage rigoureux. L'enjeu réglementaire est le suivant : comment adapter le référentiel des formes urbaines hérité de 2015 face aux nouvelles exigences de la loi ELAN ?

II.2. La définition des formes urbaines

Le PADDUC approuvé en 2015 a structuré la nomenclature des formes urbaines en s'appuyant sur des faisceaux de critères et d'indices, matérialisés pour l'essentiel sous forme de grilles analytiques au sein du livret IV « orientations réglementaires ». Face aux évolutions législatives, la nécessité d'ajuster ce référentiel impose une évaluation critique des buts poursuivis par la Collectivité de Corse. Il s'agit de mesurer l'opportunité d'une réécriture textuelle du plan face au déploiement d'une doctrine territoriale alternative destinée à sécuriser l'action des exécutifs communaux.

a) Scénarios d'évolution réglementaire

Cinq options stratégiques, emportant chacune des conséquences techniques et politiques distinctes, se dégagent. L'analyse comparative de ces cinq trajectoires d'évolution du PADDUC permet d'éclairer les choix doctrinaux qui s'offrent à l'Assemblée de Corse.

(i) L'homogénéisation des modes de définition : la standardisation des critères

La première trajectoire répond à un objectif de cohérence globale en visant le comblement des vides réglementaires du PADDUC actuel. Elle impliquerait de doter le « bourg » et les « groupes de constructions ou d'habitations » de grilles de critères, sur le modèle de ce qui existe déjà pour le village ou le hameau. Si cette option présente l'avantage d'apporter une cohérence d'ensemble au document, elle comporte le risque d'ouvrir un débat de fond particulièrement complexe sur la définition des diverses formes urbaines. Traduire en critères des notions aujourd'hui appréciées librement expose par ailleurs le PADDUC à une potentielle insécurité juridique en cas de mauvais calibrage.

(ii) L'optimisation opérationnelle : la clarification de la lisibilité des textes

La deuxième approche poursuit un but purement opérationnel d'amélioration de la compréhension et de la lisibilité des définitions. L'avantage est ici d'offrir une clarté d'usage immédiate pour les communes et les services instructeurs en regroupant les textes, en explicitant les liens entre les formes urbaines et en clarifiant la portée du critère lié au caractère stratégique des espaces. Le risque juridique d'une telle démarche est quasiment nul tant que l'on se limite à clarifier l'existant sans en modifier la portée normative. Ainsi, la publication d'éléments de doctrine, sous forme de fiches explicatives ou de guides de lecture, s'avère un moyen sûr de mise en œuvre opérationnel des dispositions du PADDUC, sans qu'il soit forcément nécessaire de modifier son corps réglementaire.

(iii) Le pilotage quantitatif : la définition par des seuils chiffrés

La troisième stratégie vise une maîtrise chirurgicale du développement urbain par l'introduction de seuils numériques explicites (superficies, densités, nombre de logements). L'avantage attendu réside dans une sécurisation accrue de la planification et de l'instruction des autorisations d'urbanisme. En contrepartie, une telle précision vient réduire les marges d'appréciation locale et expose les documents communaux à de nouveaux contentieux en annulation. De surcroît, la grande diversité des spécificités territoriales de la Corse impose de fixer des fourchettes pour la définition des critères relativement larges, et donc insuffisamment précises.

(iv) La différenciation géographique : la rupture de l'uniformité réglementaire

La quatrième option introduit une rupture majeure en adaptant les critères aux réalités physiques du relief, distinguant formellement les plaines de la montagne. Il s'agirait d'un outil précieux pour maîtriser l'étalement urbain sur les fonciers abordables de plaine, souvent privilégiés au détriment des terres agricoles et de la vitalité des villages de l'intérieur. Toutefois, cette stratégie complexifie considérablement la mise en œuvre du document en multipliant les grilles, menaçant ainsi le calendrier de révision du PADDUC adopté par l'Assemblée de Corse. Par ailleurs, un resserrement des critères en plaine risquerait également de limiter les marges de manœuvre des communes concernées.

(v) L'assouplissement des contraintes : le risque d'une redéfinition des agglomérations

Enfin, la cinquième stratégie consiste à assouplir la définition de l'agglomération pour y intégrer tout ou partie des espaces urbanisés de la loi ELAN. Si l'avantage apparent est de lever immédiatement les restrictions de la loi « Littoral », le risque majeur est d'affaiblir considérablement les régimes de protection, en multipliant les fronts d'urbanisation en extension. De plus, un tel choix rendrait l'objectif de trajectoire foncière vers le ZAN à l'horizon 2050 totalement irréaliste. Enfin, l'incitation des intercommunalités à élaborer leurs propres SCoT serait considérablement réduite en cas de mise en œuvre de ce scénario.

II.3. La localisation des formes urbaines

L'activation par le PADDUC de son habilitation à localiser les formes urbaines littorales est soumise par le Code de l'urbanisme à un formalisme juridique relativement rigide.

En effet, si la Collectivité de Corse choisit d'exercer cette compétence en substitution des SCoT, elle doit obligatoirement l'appliquer de manière exhaustive à l'ensemble des catégories distinguées par la loi « Littoral », à savoir les agglomérations, les villages et les secteurs déjà urbanisés (SDU).

Cette démarche imposerait de traduire les critères théoriques en localisations concrètes, matérialisées, soit par une description littérale exhaustive (associant descriptifs fins et toponymie), soit par une représentation graphique (vapeurs, aplats ou pastilles) calibrée pour ne pas empiéter sur la compétence de délimitation parcellaire des communes via les PLU.

En outre, la cohérence territoriale interdit un traitement partiel et limité de la localisation des formes urbaines ; elle doit donc obligatoirement se déployer à l'échelle minimale d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou d'un périmètre complet de SCoT, excluant toute cartographie isolée d'une commune au détriment de ses voisines.

a) Les opportunités théoriques

L'argument en faveur d'une cartographie directement intégrée au PADDUC repose sur une promesse de lisibilité et de déblocage opérationnel pour les communes littorales. L'effet le plus immédiat de cette substitution des SCoT par le PADDUC serait la localisation des secteurs déjà urbanisés (SDU). En identifiant ces zones, les maires disposent d'un cadre juridique sécurisé pour

densifier le tissu existant (hors des espaces proches du rivage) lors de l'élaboration dans leurs PLU. Ce choix pourrait ainsi agir comme un levier d'incitation, incitant les communes régies par le RNU à engager rapidement l'élaboration d'un PLU afin d'activer les droits à bâtir.

Ce choix apporterait également de clarifier l'articulation complexe entre la loi « Littoral » et le Règlement National d'Urbanisme (RNU) dans les territoires non couverts par un SCoT.

De plus, cette localisation géographique par le PADDUC constituerait un vecteur d'équité territoriale en garantissant une analyse homogène de l'ensemble du littoral insulaire, conduite selon une grille d'évaluation commune à l'ensemble de la Corse.

Enfin, cette mesure permettrait d'atteindre l'un des objectifs centraux du PADDUC : le renforcement et la densification des espaces déjà urbanisés afin d'éviter l'étalement urbain dans les secteurs littoraux.

b) Le principe de réalité : les contraintes de l'approche cartographique

La perspective de confier au PADDUC la cartographie et la localisation des formes urbaines à l'échelle de la Corse soulève des objections fondamentales, tant sur le plan de l'efficacité administrative que de la cohérence politique de l'action de la Collectivité de Corse.

En premier lieu, une telle démarche induit un risque majeur de démobilitation des dynamiques intercommunales de planification. Alors que les dispositions de la loi ELAN agissent aujourd'hui comme un puissant levier pour inciter les territoires à élaborer leurs Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT), une prise en charge par la Collectivité de Corse de cette compétence anéantirait les efforts des intercommunalités dont les SCoT sont en cours, créant par ailleurs un imbroglio réglementaire entre l'échelon insulaire et le niveau local.

La caractérisation fine du tissu urbain exige également une appréciation des fonctionnalités locales, des capacités d'accueil et des équipements publics que seule la commune ou l'intercommunalité peut conduire.

Un transfert total de cette compétence à la Collectivité de Corse interroge sur le principe de libre administration des collectivités et de respect des compétences et prérogatives des différentes strates (EPCI, communes) en matière d'urbanisme. La localisation des formes urbaines relève d'une vision stratégique relative à un projet de territoire et à des choix d'aménagement propres aux communes et intercommunalités.

Par ailleurs, prétendre dresser un inventaire exhaustif de l'ensemble du bâti littoral dans le PADDUC relève d'une impossibilité matérielle. À l'échelle de l'île, ce recensement est condamné à être hétérogène, lacunaire et structurellement entaché d'erreurs. Ouvrir le débat sur des milliers de cas à l'échelle parcellaire paralyserait la révision du PADDUC sous le poids des contestations et contentieux locaux.

À cela s'ajoute la création d'une rupture d'équité territoriale. La loi ELAN ne permettant la substitution du SCoT que pour les communes littorales, le PADDUC instaurerait un traitement différencié au détriment des communes de montagne, à moins d'entreprendre également l'inventaire de localisation dans les territoires de l'intérieur.

Sur le plan opérationnel, enfin, cette cartographie de localisation des formes urbaines se heurte à la réalité d'un territoire en mutation permanente. Le dynamisme des autorisations d'urbanisme et des évolutions foncières rendrait le document obsolète avant même son approbation, avec des conséquences juridiques directes sur le droit de construire.

PARTIE III - L'obligation de détermination des secteurs d'exclusion

III.1. L'enjeu juridique et le positionnement stratégique du curseur d'exclusion

Sous la pression des élus locaux confrontés aux blocages opérationnels nés de l'application cumulative et simultanée des lois « Littoral » et « Montagne », le législateur a introduit, via la loi ELAN, un assouplissement ciblé.

Le Code général des collectivités territoriales (CGCT) a ainsi été complété par un paragraphe II bis à l'article L. 4424-12, disposant que : « *Dans les communes soumises simultanément aux chapitres Ier et II du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme, l'article L. 121-8 du même code ne s'applique pas dans les secteurs, situés en dehors des espaces proches du rivage, déterminés par le plan d'aménagement et de développement durable de Corse et délimités par le plan local d'urbanisme. La détermination de ces secteurs est soumise à l'accord du représentant de l'Etat dans le département après avis du conseil des sites de Corse.* ».

Il convient de souligner que cet article ne confère pas une simple faculté au PADDUC : il lui impose une obligation d'agir. Dans le cadre de sa révision, le document doit impérativement déterminer les secteurs géographiques où l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme serait écartée.

Dans les zones exclues de l'application de l'article L. 121-8, cette modification des règles d'urbanisme induirait deux effets immédiats :

(i) L'extinction du principe de continuité de la loi « littoral » : l'extension de l'urbanisation serait alors affranchie de l'obligation de se situer dans la continuité des agglomérations et villages existants.

(ii) La densification simplifiée : la constructibilité au sein des secteurs déjà urbanisés pourrait être autorisée par les maires dans leurs Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), sans l'exigence d'une identification préalable dans le PADDUC ou dans un SCoT.

Bien que le texte de loi n'intègre, dans sa lettre, aucune restriction spatiale ou morphologique *a priori*, l'intention initiale du législateur était explicitement circonscrite à la protection des formes bâties traditionnelles de l'intérieur de l'île.

L'esprit de la loi visait à autoriser l'extension mesurée des hameaux et des groupements d'habitations typiques du relief insulaire. Il ne s'agissait en aucun cas de valider un droit permanent à l'urbanisation diffuse et en discontinuité, quand bien même la plasticité technique de la loi pourrait le tolérer avec une lecture du texte à visée permissive.

Cette exigence d'une application encadrée de cette habilitation du PADDUC est renforcée par les conclusions du rapport relatif à la trajectoire ZAN débattu en juillet 2026 à l'Assemblée de Corse. Ces travaux ont démontré que l'étalement urbain et le mitage historique — particulièrement dans les zones soumises à pression foncière et immobilière ainsi que dans le périurbain — constituent le premier vecteur de consommation d'Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ENAF). Dans la perspective de sobriété foncière imposée par le ZAN, accorder une lecture permissive aux dispositions de la loi ELAN reviendrait à réenclencher une dynamique de consommation foncière incontrôlable, en totale contradiction avec l'objectif de préservation des sols porté par la Collectivité de Corse.

Pour opérationnaliser cette compétence au sein du PADDUC révisé, l'Assemblée de Corse doit arbitrer entre trois options stratégiques :

La première voie, qualifiée d'approche « resserrée », s'en tiendrait rigoureusement à l'esprit initial de la loi en identifiant uniquement les hameaux, les groupes d'habitations et les bâtis traditionnels en continuité desquels l'extension de l'urbanisation serait autorisée.

À l'opposé, **une approche dite « extensive »** consisterait à appliquer la liberté offerte par le texte de loi dans une version maximaliste, en transférant directement aux Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) le droit d'autoriser la discontinuité urbaine, sans aucune règle de cadrage préalable, au risque d'amorcer un étalement urbain incontrôlé.

Entre ces deux visions opposées, **une troisième approche, dite « mixte »**, s'attacherait à sanctuariser la densification et l'extension de l'urbanisation autour des formes montagneuses caractéristiques, tout en fléchant, de manière ciblée, quelques secteurs stratégiques où une dérogation de discontinuité serait justifiée par des besoins impérieux de développement économique ou d'équipements publics majeurs.

III.2. L'ingénierie réglementaire et les lacunes du zonage « Montagne »

a) La mise en œuvre de cette détermination

La mise en œuvre technique de cette « détermination » obligatoire par le PADDUC ne se résume pas à un choix binaire d'ordre cartographique. Le droit de l'urbanisme autorise l'expression de cette compétence sous une forme purement rédactionnelle et doctrinale. Dès lors, la formalisation de la règle peut s'articuler autour de trois mécanismes d'identification :

- **Le ciblage géographique par critères biophysiques** : Cette méthode isole des types d'espaces caractérisés par des indicateurs mesurables tels qu'un seuil d'altitude minimal, une distance plancher par rapport au rivage, ou la présence d'une végétation endémique propre à l'étage montagnard.
- **La qualification morphologique du bâti** : Cette approche s'appuie sur la définition fine de typologies urbaines identifiables, à l'instar des hameaux traditionnels ou des groupes de constructions historiques, caractérisés par un faisceau d'indices architecturaux ou patrimoniaux.
- **La codification croisée** : Ce procédé combine les deux précédents niveaux d'exigence en n'ouvrant la dérogation qu'à des formes urbaines spécifiques situées dans un espace géographique contraint, par exemple les groupements de constructions localisés à une altitude supérieure à 400 mètres.

Le choix de la forme - littérale, cartographique ou mixte — ne peut s'opérer indépendamment du positionnement du curseur politique précédemment analysé (approche resserrée, mixte ou extensive). Il existe une corrélation technique obligatoire entre l'ambition de l'ouverture foncière et l'outil de sa mise en œuvre.

Il doit aussi être choisi en considérant qu'il aura une incidence sur la sécurité juridique des futurs PLU, qui devront délimiter les secteurs ainsi déterminés, mais aussi sur les marges de manœuvre et d'interprétation offertes aux communes.

D'un côté, l'indication cartographique directe au sein du PADDUC offre une plus grande sécurité juridique. En matérialisant graphiquement les périmètres, la Collectivité de Corse réduit fortement le risque de contentieux pour erreur de qualification des secteurs lors de l'élaboration et du contrôle de légalité des PLU. En contrepartie, cette représentation graphique restreint les marges de manœuvre locales en limitant les capacités d'adaptation du périmètre aux réalités (topographiques ou parcellaires du terrain) des communes.

D'un autre côté, la détermination par critères textuels préserve l'agilité et le pouvoir d'interprétation des maires et des intercommunalités, qui disposent alors d'une plus grande latitude pour transcrire la règle dans le zonage de leurs documents d'urbanisme. Toutefois, cette souplesse se paye au prix d'une certaine fragilité juridique.

b) Le piège de l'adossement à une « zone de montagne » à l'échelle macro

L'idée de retenir la « zone de montagne » comme enveloppe globale d'exclusion de l'application de l'article L. 121-8 présente un biais historique majeur. En Corse, la zone de montagne applicable en urbanisme repose sur l'arrêté interministériel du 6 septembre 1985, lequel a figé un périmètre agricole défini en 1976. Il s'agit d'une photographie vieille de cinquante ans, totalement déconnectée des réalités territoriales contemporaines.

Un adossement direct de l'habilitation offerte par la loi ELAN à cette « zone de montagne » institutionnelle se heurte à une problématique d'équité de traitement entre les territoires.

Des communes littorales possédant un haut-pays de type montagnard (comme *Linguizetta*) ou classées en zone agricole de montagne après 1976 (comme *Farringuleou Patrimoniu*) resteraient alors sous application de la loi « Littoral » sur l'ensemble de leur territoire.

Par ailleurs, des communes classées en 1976 au titre d'une ancienne économie agricole (comme *Algaïola*) ou devenues de véritables couronnes périurbaines à forte pression foncière (comme le bassin ajaccien) conserveraient leur statut « Loi Montagne » et pourraient disposer des droits à urbaniser injustifiés par leurs caractéristiques actuelles.

Au-delà des concepts réglementaires, la pertinence du dispositif ELAN doit se mesurer à l'épreuve des réalités du terrain et des besoins concrets exprimés par les territoires.

III.3. Application opérationnelle : risques et perspectives

Afin d'éclairer l'arbitrage politique, il convient de dresser un état des lieux pragmatique des situations de blocage identifiées sur le terrain. Ce recensement, fondé sur les dysfonctionnements nés de l'application stricte de la loi « Littoral » à des espaces de montagne en déprise, illustre la diversité des typologies d'aménagement candidates à ce mécanisme d'exclusion.

a) Typologie des situations de blocage

Plusieurs situations de blocage peuvent être identifiées :

- Le bâti montagnard et patrimonial : si le PADDUC permet déjà de qualifier certains grands hameaux de « villages », les entités de petite taille (Cap Corse, Sartenais), les hameaux familiaux, les bâtis agricoles anciens ou les cimetières isolés sont assimilés par la jurisprudence de la loi « Littoral » à du mitage inconstructible. Seule l'activation du régime d'exclusion permet de sécuriser leur extension mesurée. À l'inverse, l'habitat diffus récent ou issu d'une urbanisation d'opportunité périurbaine doit en être strictement exclu afin de préserver les cœurs de village.
- Historiquement issus d'un développement diffus, de nombreux lotissements ou zones périurbaines — souvent situés dans les Espaces Proches du Rivage (EPR) — se trouvent aujourd'hui gelés par la loi ELAN (art. L. 121-8 du Code de l'urbanisme). En interdisant toute densification dans les EPR et en la restreignant hors EPR au seul logement ou service public (excluant commerces et activités), la loi bloque la restructuration de ces espaces déjà artificialisés, au détriment des objectifs de sobriété foncière (ZAN). La décision de ne pas identifier directement les SDU dans le PADDUC révisé vise à renvoyer cette faculté d'identification aux SCoT, seul échelon apte à apprécier finement les réalités locales hors EPR.
- Les équipements et infrastructures ex nihilo : hors de l'enveloppe bâtie, la loi « Littoral » qualifie toute construction de discontinuité illégale. Le régime d'exclusion constitue dès lors

un levier juridique complémentaire pour autoriser des projets isolés par nature, sous le couvert des outils de la loi « Montagne » (études de discontinuité, UTN) :

- Logistique et transports : emprises et régulations de flottes à proximité des plateformes aéroportuaires (Figari, Calvi).
- Filières agricoles et sylvicoles : unités de transformation nécessitant du foncier technique (scieries, caves, conserveries, méthanisation). La loi du 18 août 2026 a élargi les possibilités de construction sur les terres agricoles, pastorales et forestières de montagne en autorisant expressément les bâtiments de stockage, de transformation, de conditionnement et de commercialisation dans le prolongement de la production, ainsi que les installations destinées aux CUMA et aux entreprises de travaux agricoles. De même, sont confirmés les abris de bergers et cabanes pastorales, tout comme la reconstruction des chalets d'alpage ou bâtiments d'estive à l'état de ruine, à condition que ces derniers soient exclusivement réservés au pastoralisme ou à la randonnée, sans aucun usage commercial ni changement de destination.
- Installations classées (ICPE) : équipements générateurs de nuisances incompatibles avec le tissu résidentiel (centres de valorisation des déchets, déchetteries, carrières, distilleries).
- Infrastructures isolées : création ou extension de refuges de montagne (GR20, Mare a Mare), installations ferroviaires et techniques.

La diversité de ces cas pratiques démontre qu'une réponse trop uniforme serait inadaptée et souligne la nécessité de rechercher une « juste mesure » dans l'exercice du pouvoir réglementaire.

b) La recherche de la « juste mesure » face aux risques

Le choix de l'amplitude du dispositif par l'Assemblée de Corse expose la planification territoriale à un double écueil :

- **Les risques d'un usage extensif (l'ouverture incontrôlée)** : une désapplication généralisée de l'article L. 121-8 dans toute la zone de montagne conduirait à un affaiblissement considérable de la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. Paradoxalement, dans des secteurs emblématiques de l'intérieur, c'est l'application stricte de l'article L. 121-8 de la loi « Littoral » qui constitue aujourd'hui le seul rempart juridique contre le mitage et l'étalement urbain. En outre, une délimitation trop permissive entrerait en contradiction directe avec les objectifs de Trajectoire ZAN (Zéro Artificialisation Nette) fixés au niveau français et exposerait les PLU communaux à une insécurité juridique majeure pour détournement de l'intention du législateur.
- **Les risques d'un usage trop restrictif (l'impasse opérationnelle)** : à l'opposé, un recours excessivement frileux ou symbolique paralyserait l'outil ELAN. Ce choix laisserait sans réponse les blocages rencontrés par les maires (extension des cimetières, restructuration des hameaux, implantation d'outils de transformation agricole ou d'ICPE). Il entretiendrait un *statu quo* frustrant, privant la Corse d'une faculté d'adaptation explicitement offerte par la loi.

c) L'asymétrie des compétences territoriales entre lois « Littoral » et « Montagne »

Le rapport de l'AUE (en annexe) met en évidence une situation dont les effets paradoxaux méritent d'être portés devant le législateur : les restrictions introduites par la loi ELAN sur la densification des espaces déjà urbanisés, désormais subordonnée à leur localisation préalable par un SCoT ou le PADDUC, produisent en Corse un effet inverse à celui recherché, en encourageant notamment l'extension urbaine sur les Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (ENAF). Cette situation est d'autant plus paradoxale qu'elle concerne essentiellement les espaces proches du rivage (EPR).

La Collectivité de Corse pourrait utilement porter une demande d'adaptation législative ciblée de ces dispositions, en faisant valoir la spécificité de son régime juridique et l'effet contre-productif que ces restrictions produisent sur l'ensemble du territoire insulaire.

Par ailleurs, en dotant la Collectivité de Corse du pouvoir de déterminer des secteurs d'exclusion de la loi « Littoral » via le PADDUC, la loi ELAN a créé un levier d'adaptation inédit. Toutefois, ce mécanisme met en lumière une anomalie institutionnelle : le PADDUC dispose d'un pouvoir d'ajustement sur le volet « Littoral », mais ne possède aucune compétence symétrique pour réinterroger ou moderniser le périmètre de la loi « Montagne », lequel demeure bloqué par des arrêtés ministériels datés de cinquante ans.

Cette asymétrie réglementaire prend une résonance politique toute particulière à l'heure du 40^e anniversaire de ces deux textes fondateurs (la loi « Montagne » du 9 janvier 1985 et la loi « Littoral » du 3 janvier 1986). Les travaux récents menés par la mission d'information du Sénat sur l'avenir de ces deux lois, tout comme les réflexions portées par l'Association Nationale des Élus des Littoraux (ANEL), dressent un constat partagé par l'ensemble des territoires : *« 40 ans après, ces textes cadres ne peuvent plus être appliqués de manière uniforme et dogmatique face aux nouveaux défis de l'habitabilité, du dérèglement climatique, du recul du trait de côte et de la crise du logement »*.

L'ANEL et les instances parlementaires appellent unanimement à passer d'une « loi du Littoral » centralisée à une « loi des littoraux », et donc à une possibilité d'adaptation des règles en fonction des spécificités géographiques de chaque façade. Cette exigence de différenciation devient une nécessité pour la Corse afin d'assurer un développement équilibré et durable du territoire.

Alors que le PADDUC est conçu comme le document intégrateur unique des politiques d'aménagement en Corse, ses habilitations normatives actuelles limitent sa capacité d'action. Si une évolution législative sur cette question dépasse le périmètre strict d'une révision partielle du document territorial, elle s'inscrit pleinement dans l'actualité législative et institutionnelle relative au statut d'autonomie de la Corse.

PARTIE IV- Les orientations retenues pour engager la phase de concertation

Dans une Corse confrontée à une forte spéculation immobilière, l'usage des habilitations de la loi ELAN ne peut être vu comme un simple ajustement technique des règles d'urbanisme. Mal calibré et insuffisamment cadré, il peut rapidement devenir un accélérateur de la pression foncière, du mitage et des fractures territoriales.

IV-1- Sur la définition des formes urbaines

Le constat d'un littoral saturé et d'un espace intérieur fragilisé impose de sortir de l'impasse réglementaire : c'est tout l'enjeu de la redéfinition des formes urbaines, où le PADDUC doit jouer son

rôle de levier régulateur.

Au terme de l'évaluation comparative présentée supra, le Conseil exécutif de Corse écarte toute réécriture rigide ou permissive du corps réglementaire du PADDUC. Dans le cadre de sa révision partielle, il préconise plutôt de clarifier la doctrine territoriale par deux actions majeures :

- Définir une grille de critères par forme urbaine, affinée si besoin en concertation avec les maires ;
- Améliorer la lisibilité et la compréhension des définitions réglementaires à travers des éléments de doctrine.

Afin d'éviter tout risque d'empiétement sur les SCOT ou de complexification des règles, le Conseil exécutif de Corse écarte également le scénario consistant à différencier les critères de qualification des formes urbaines (agglomération, village, hameau, secteur déjà urbanisé...) en fonction de spécificités territoriales (rural vs urbain, littoral vs montagne, plaine vs intérieur).

Au-delà de la qualification théorique des formes urbaines, se pose la question éminemment politique de leur traduction cartographique sur le territoire. L'activation de la compétence de substitution impose de trancher à quel échelon institutionnel — territorial ou local — doit s'opérer la localisation précise des agglomérations, villages et secteurs déjà urbanisés.

IV-2- Sur la localisation des formes urbaines

L'évaluation des risques décrite dans les parties précédentes du rapport démontre que la localisation précise d'un espace urbanisé est un acte qui exige une expertise de terrain et qui doit s'intégrer dans un projet de dimensions communales et/ou intercommunales. Au-delà du risque de contentieux, l'élaboration d'une cartographie de toutes les zones à urbaniser dans les communes littorales ne peut résulter d'une décision unique et centralisée par la Collectivité de Corse ; endosser une telle prérogative conduirait l'Assemblée de Corse à se substituer au bloc communal, en contradiction avec ses compétences et choix stratégiques en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Pour l'ensemble de ces motifs, le Conseil exécutif de Corse propose formellement de ne pas procéder à la localisation des formes urbaines dans le cadre de la révision du PADDUC, garantissant ainsi la sécurisation juridique et le strict respect du principe de libre administration des collectivités.

Une fois tranchée cette question de l'échelon pertinent pour localiser les formes urbaines, la révision du PADDUC doit s'atteler à un corollaire indispensable : la délimitation des secteurs d'exclusion au titre des lois « Littoral » et « Montagne ».

IV-3- Sur la délimitation des secteurs d'exclusion de l'application de l'article L.121-8

Le Conseil exécutif de Corse s'est toujours opposé aux logiques de constructions en discontinuité, d'ouvertures foncières dispersées et massives, de ruptures de l'identité paysagère de la montagne corse. Ouvrir formellement la voie à la détermination de secteurs non bâtis au sein du document révisé constituerait donc une rupture doctrinale majeure. Les choix relatifs à la délimitation des secteurs d'exclusion de l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme engage donc la responsabilité de l'Assemblée de Corse quant à la préservation des espaces naturels et agricoles face aux dangers de la spéculation foncière et immobilière.

La traduction opérationnelle de ces secteurs d'exclusion impose de déterminer les modalités techniques de leur caractérisation ainsi que le périmètre géographique de leur application.

L'orientation proposée par le Conseil exécutif de Corse consiste à adosser une règle textuelle à un zonage de montagne. Cette proposition soulève la question du découpage de cette « zone urbanisme de montagne » ; en effet, une délimitation large et indifférenciée de cette zone soustrairait l'ensemble du secteur concerné à l'article L.121-8 du code de l'urbanisme. Une telle approche ouvrirait la voie à une urbanisation massive, tant sur le bâti existant que sur les espaces naturels.

Cette approche doit permettre de définir (et/ou cartographier) une « zone urbanisme de montagne » au sein de laquelle la non-application de l'article L. 121-8 serait strictement circonscrite aux secteurs urbanisés « traditionnels » et répondant aux critères d'identification du PADDUC (villages, bourgs, hameaux, groupements d'habitations).

L'attribution éventuelle de dérogations de discontinuité à des secteurs stratégiques dans le cadre de la révision demeurera strictement encadrée et fléchée, de manière ciblée et ponctuelle, aux seuls besoins impérieux de développement économique, de logements permanents et/ou d'équipements publics majeurs.

Par cette proposition, l'objectif du Conseil exécutif de Corse est essentiellement pragmatique : d'une part, autoriser la densification et l'extension maîtrisée du bâti traditionnel en montagne, et d'autre part, maintenir l'application stricte de la loi « Littoral » sur le reste du territoire communal.

Sans prétendre définir de manière exhaustive « la montagne corse » dans le cadre de la révision du PADDUC, le Conseil exécutif de Corse entend ainsi offrir aux maires un cadre lisible et juridiquement sécurisé pour l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.

Ainsi, la concertation engagée dans la révision du PADDUC trouve ici tout son sens. Elle ne vise pas à diluer la règle, ni à esquiver la décision. Elle vise à produire une norme territorialement légitime, parce qu'élaborée avec ceux qui auront à la mettre en œuvre, les communes et les intercommunalités.

La phase de concertation avec le bloc communal sera organisée en suivant les mêmes modalités opérationnelles et calendaires que celles mises en œuvre pour définir la trajectoire de sobriété foncière vers le ZAN.

Pour rappel, le rétroplanning méthodologique proposé de septembre à mars 2027 est le suivant :

Phase	Période	Territoires	Gouvernance	Livrable
1	Sept.-Oct.	Tournée au sein des territoires et bassins de vie pour poser le diagnostic de la consommation foncière historique	Ouverture COFIL PADDUC + CAUC, saisine Chambre des Territoires	Cartographie partagée des vulnérabilités et de la pression spéculative
2	Nov.-Déc.	Ateliers avec élus pour tester les différents éléments constitutifs de la trajectoire	Sessions techniques CAUC + COFIL PADDUC, saisine Chambre des Territoires	Pré-répartition des enveloppes foncières globales
3	Janv. 2027	Réunions par grand territoire pour identifier les projets à forte utilité sociale	Définition de la grille de criticisation fine	Modèle d'arbitrage foncier ajusté

4	Févr. 2027	—	Présentation devant Chambre des Territoires, COPIL, CAUC, CESECC	Document de synthèse de la trajectoire de sobriété foncière
5	Mars 2027	—	Débat et vote solennel de l'Assemblée de Corse	Entrée en vigueur de la doctrine foncière

Conclusion

L'analyse croisée du cadre réglementaire issu de la loi ELAN et des réalités physiques, socio-économiques et paysagères de la Corse marque un point de bascule démocratique et technique pour notre planification territoriale. Face à l'urgence de la sobriété foncière, à la pression spéculative et à la concentration critique des dynamiques de construction sur le littoral insulaire, la révision du PADDUC ne peut se réduire à une simple mise en conformité technique. L'Assemblée de Corse est appelée à assumer des choix doctrinaux majeurs pour le développement et l'avenir de notre île.

Les outils dérogatoires ouverts par la loi ELAN ne sauraient devenir le vecteur d'un mitage généralisé ou d'un recul de la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers. Ils ne sont admissibles qu'à la condition d'être strictement verrouillés par une doctrine territoriale capable de contenir l'étalement urbain, de respecter les compétences du bloc communal et de défendre les intérêts matériels et moraux des Corses.

Par ailleurs, il convient de rappeler que le PADDUC a sanctuarisé le principe selon lequel toute urbanisation nouvelle doit revêtir un caractère exceptionnel et répondre à un motif impérieux d'intérêt général ou de gestion des risques. Ouvrir massivement la voie à des dérogations *ex nihilo* dépasserait le cadre d'une révision partielle du document et imposerait, par sa portée doctrinale, l'engagement d'une révision totale.

S'agissant de la zone de montagne corse, le rapport de l'AUE (en annexe) montre que la question dépasse largement le seul cadre de la révision partielle du PADDUC : le périmètre du classement montagne, figé depuis 1976 sur une base agricole et jamais réinterrogée sous l'angle urbanistique, ne peut servir de fondement satisfaisant à une recherche d'équité territoriale.

Au-delà des outils disponibles à droit constant, le Conseil exécutif de Corse propose donc à l'Assemblée de Corse de soumettre cette question à l'Assemblée nationale et au Sénat à travers une demande d'adaptation législative, afin d'obtenir du législateur une clarification, voire une refondation, des critères de délimitation de la zone de montagne corse, via le PADDUC, dans la continuité des habilitations qui lui sont déjà conférées en matière normative.

Dans le cadre du statut d'autonomie et des évolutions constitutionnelles et législatives, il appartiendra aux élus de l'Assemblée de Corse de revendiquer solennellement un transfert de compétences sur l'application croisée des dispositions des lois « Littoral » et « Montagne », permettant enfin à la Corse de définir souverainement ses règles d'urbanisme.

Dans une Corse fortement exposée aux pressions foncières et immobilières, aux déséquilibres entre littoral et intérieur et à l'accélération du changement climatique, la concertation est garante de solidité juridique et de reconnaissance démocratique pour le futur PADDUC. Ainsi comprise, la révision doit constituer un espace de dialogue avec l'ensemble des acteurs - associations des maires, Chambre des territoires, CESEC, Assemblea di a Għjuventù, Conseil de l'Aménagement et

de l'Urbanisme de Corse (CAUC) - afin d'assurer un développement équilibré de l'île, et de disposer de pouvoirs normatifs au service de la protection de la terre et de l'avenir du Peuple Corse.

Ainsi, au regard des éléments exposés dans le présent rapport, je vous prie de bien vouloir en prendre acte.