Accusé de réception en préfecture 02A-200076958-20261001-0262821-DE-1-1 reçu le 12/10/26 Publié le 12/10/26

ASSEMBLEA DI CORSICA

CULLETTIVITÀ DI CORSICA
COLLECTIVITÉ DE CORSE

DELIBERATION N° 26/078 AC DE L'ASSEMBLEE DE CORSE PRENANT ACTE DES DISPOSITIONS DE LA LOI « ELAN » AU SERVICE D'UNE STRATÉGIE D'URBANISATION ADAPTÉE À LA CORSE
CHÌ PIGLIA ATTU DI I DISPOSIZIONI DI A LEGE « ELAN » À U SERVIZIU DI UNA STRATEGIA D'URBANISAZIONE ADATTA À A CORSICA

SEANCE DU 1ER OCTOBRE 2026

L'an deux mille vingt-six, le premier octobre, l'Assemblée de Corse, convoquée le 18 septembre 2026, s'est réunie au nombre prescrit par la loi, dans le lieu habituel de ses séances sous la présidence de Mme Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Présidente de l'Assemblée de Corse.

ETAIENT PRESENTS : Mmes et MM.

Didier BICCHIERAY, Jean-Marc BORRI, Marie-Claude BRANCA, Paul-Joseph CAITUCOLI, Françoise CAMPANA, Paule CASANOVA-NICOLAI, Marie-Hélène CASANOVA-SERVAS, Cathy COGNETTI-TURCHINI, Anna Maria COLOMBANI, Frédérique DENSARI, Santa DUVAL, Muriel FAGNI, Petru Antone FILIPPI, Lisa FRANCISCI-PAOLI, Eveline GALLONI D'ISTRIA, Josepha GIACOMETTI-PIREDDA, Paul-Louis GIANNECCHINI, Pierre GUIDONI, Vanina LE BOMIN, Ghjuvan'Santu LE MAO, Jean-Jacques LUCCHINI, Don Joseph LUCCIONI, Saveriu LUCIANI, Marie-Thérèse MARIOTTI, Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Georges MELA, Paula MOSCA, Nadine NIVAGGIONI, Jean-Paul PANZANI, Chantal PEDINIELLI, Antoine-Joseph PERALDI, Pierre POLI, Jean-Noël PROFIZI, Jean-Michel SAVELLI, François SORBA, Charlotte TERRIGHI, Hyacinthe VANNI

ETAIENT ABSENTS ET AVAIENT DONNE POUVOIR :

M. Jean-Christophe ANGELINI à M. Saveriu LUCIANI
Mme Danielle ANTONINI à Mme Marie-Hélène CASANOVA-SERVAS
Mme Véronique ARRIGHI à M. Hyacinthe VANNI
Mme Vanina BORROMEI à M. Pierre POLI
M. Romain COLONNA à M. Don Joseph LUCCIONI
Mme Christelle COMBETTE à Mme Marie-Thérèse MARIOTTI
M. Pierre GHIONGA à Mme Charlotte TERRIGHI
M. Jean-Charles GIABICONI à M. Paul-Louis GIANNECCHINI
Mme Flora MATTEI à Mme Nadine NIVAGGIONI
M. Jean-Martin MONDOLONI à Mme Paule CASANOVA-NICOLAI
Mme Marie-Anne PIERI à Mme Chantal PEDINIELLI
Mme Véronique PIETRI à M. Jean-Noël PROFIZI
M. Antoine POLI à Mme Vanina LE BOMIN
Mme Juliette PONZEVERA à M. Ghjuvan'Santu LE MAO
M. Louis POZZO DI BORGO à Mme Françoise CAMPANA
M. Paul QUASTANA à Mme Marie-Claude BRANCA
M. Joseph SAVELLI à Mme Muriel FAGNI

Accusé de réception en préfecture 02A-200076958-20261001-0262821-DE-1-1 reçu le 12/10/26 Publié le 12/10/26

M. Jean-Louis SEATELLI à M. Jean-Michel SAVELLI
Mme Elisa TRAMONI à M. François SORBA
M. Hervé VALDRIGHI à M. Antoine-Joseph PERALDI
M. Charles VOGLIMACCI à M. Georges MELA

ETAIENT ABSENTS : Mmes et MM.

Serena BATTESTINI, Paul-Félix BENEDETTI, Angèle CHIAPPINI, Antonia LUCIANI, Julia TIBERI

L'ASSEMBLEE DE CORSE

VU le code général des collectivités territoriales, titre II, livre IV, IVème partie, et notamment ses articles L. 4421-1 à L. 4426-1 et R. 4425-1 à D. 4425-53,

VU la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique,

VU la délibération n°15/235 AC de l'Assemblée de Corse du 2 octobre 2015 portant approbation du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse par l'Assemblée de Corse (PADDUC),

VU la délibération n° 21/119 AC de l'Assemblée de Corse du 22 juillet 2021 approuvant le cadre général d'organisation et de déroulement des séances publiques de l'Assemblée de Corse, modifiée,

VU la délibération n°24/139 AC de l'Assemblée de Corse du 28 novembre 2024 portant sur l'analyse globale de l'application du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse par l'Assemblée de Corse (PADDUC) et sur l'engagement de la procédure de révision,

VU la délibération n°25/119 AC de l'Assemblée de Corse du 24 juillet 2025 prenant acte de la révision partielle du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) : débat d'orientation relatif au périmètre, à la méthode et au calendrier,

CONSIDERANT le périmètre de révision approuvé par la délibération susvisée,

CONSIDERANT qu'il y a lieu de rendre compatible le PADDUC avec les dispositions règlementaires et législatives intervenues depuis 2015,

SUR rapport du Président du Conseil exécutif de Corse,

SUR rapport de la Commission du Développement Économique, du Numérique, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement,

VU l'avis n° 2026-16 du Conseil Économique, Social, Environnemental et Culturel de Corse, en date du 28 septembre 2026,

APRES avis n° 2026-09 de l'Assemblea di a Giuventù, en date du 22 septembre 2026,

Accusé de réception en préfecture 02A-200076958-20261001-0262821-DE-1-1 reçu le 12/10/26 Publié le 12/10/26

APRES EN AVOIR DELIBERE

CONSIDERANT le déport de Mme Antonia LUCIANI,

À l'unanimité,

Ont voté POUR (58) : Mmes et MM.

Jean-Christophe ANGELINI, Danielle ANTONINI, Véronique ARRIGHI, Didier BICCHIERAY, Jean-Marc BORRI, Vanina BORROMEI, Marie-Claude BRANCA, Paul-Joseph CAITUCOLI, Françoise CAMPANA, Paule CASANOVA-NICOLAI, Marie-Hélène CASANOVA-SERVAS, Cathy COGNETTI-TURCHINI, Anna Maria COLOMBANI, Romain COLONNA, Christelle COMBETTE, Frédérique DENSARI, Santa DUVAL, Muriel FAGNI, Petru Antone FILIPPI, Lisa FRANCISCI-PAOLI, Eveline GALLONI D'ISTRIA, Pierre GHIONGA, Jean-Charles GIABICONI, Josepha GIACOMETTI-PIREDDA, Paul-Louis GIANNECCHINI, Pierre GUIDONI, Vanina LE BOMIN, Ghjuvan'Santu LE MAO, Jean-Jacques LUCCHINI, Don Joseph LUCCIONI, Saveriu LUCIANI, Marie-Thérèse MARIOTTI, Flora MATTEI, Marie-Antoinette MAUPERTUIS, Georges MELA, Jean-Martin MONDOLONI, Paula MOSCA, Nadine NIVAGGIONI, Jean-Paul PANZANI, Chantal PEDINIELLI, Antoine-Joseph PERALDI, Marie-Anne PIERI, Véronique PIETRI, Antoine POLI, Pierre POLI, Juliette PONZEVERA, Louis POZZO DI BORGO, Jean-Noël PROFIZI, Paul QUASTANA, Jean-Michel SAVELLI, Joseph SAVELLI, Jean-Louis SEATELLI, François SORBA, Charlotte TERRIGHI, Elisa TRAMONI, Hervé VALDRIGHI, Hyacinthe VANNI, Charles VOGLIMACCI

ARTICLE PREMIER :

PREND ACTE du rapport relatif à l'ingénierie réglementaire de la loi « ELAN » au service du projet territorial Corse.

ARTICLE 2 :

La présente délibération fera l'objet d'une publication sous forme électronique sur le site internet de la Collectivité de Corse.

Aiacciu, le 1er octobre 2026

La Présidente de l'Assemblée de Corse,

Marie-Antoinette MAUPERTUIS

COLLECTIVITE DE CORSE

RAPPORT
N° 2026/O2/232

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

CULLETTIVITÀ DI CORSICA
COLLECTIVITÉ DE CORSE

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 de 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.

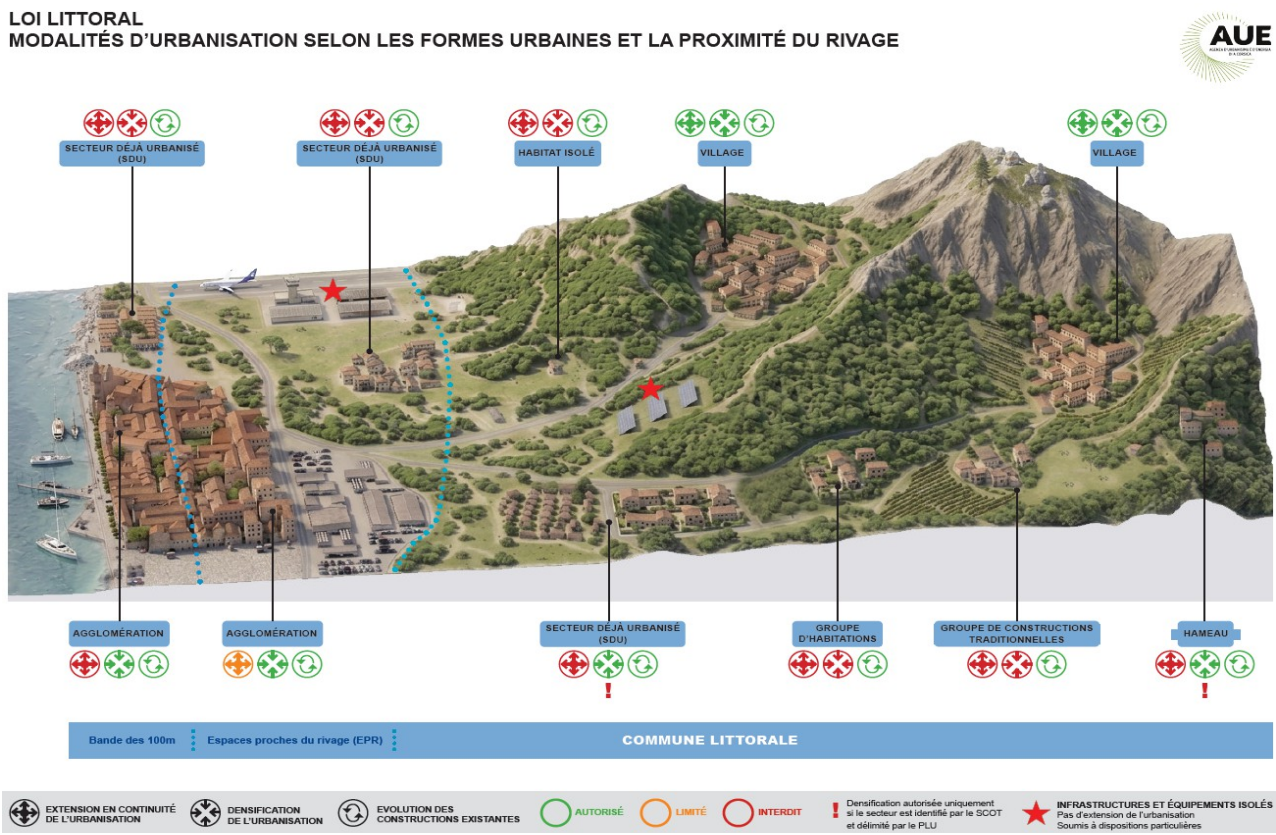
De plus, la loi « Littoral » pose des restrictions de plus en plus fortes à mesure que l'on s'approche du rivage en distinguant trois zones :

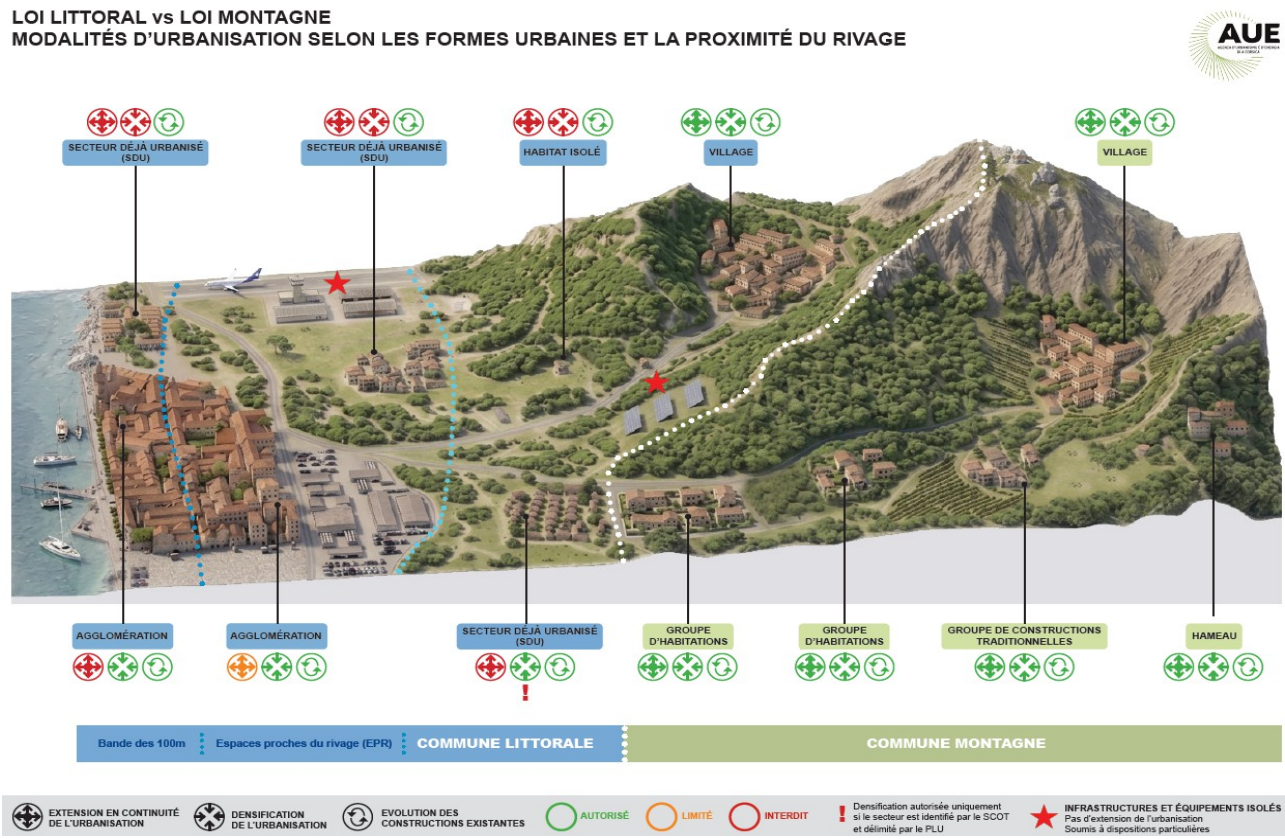
- la bande des 100 mètres à compter de la limite du rivage,
- Les espaces proches du rivage,
- Le reste du territoire de la commune.

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 » :





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 / règlementaires 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.

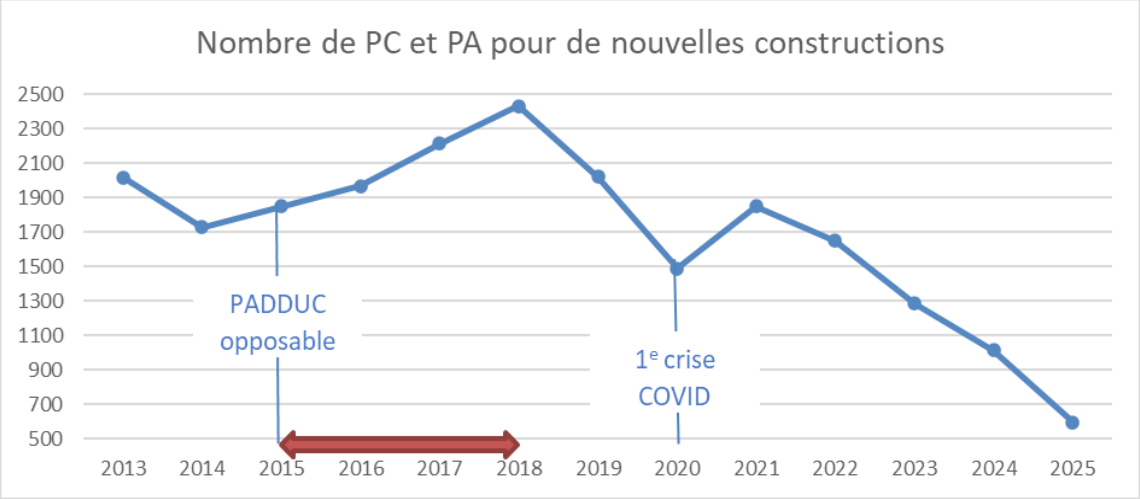
Ces défaillances systémiques sont largement confirmées dans l'objectivation statistique des données de la construction. En effet, l'analyse des données relatives aux autorisations d'urbanisme (base SITADEL) délivrées depuis l'entrée en vigueur du PADDUC en 2015 permet de quantifier précisément l'ampleur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

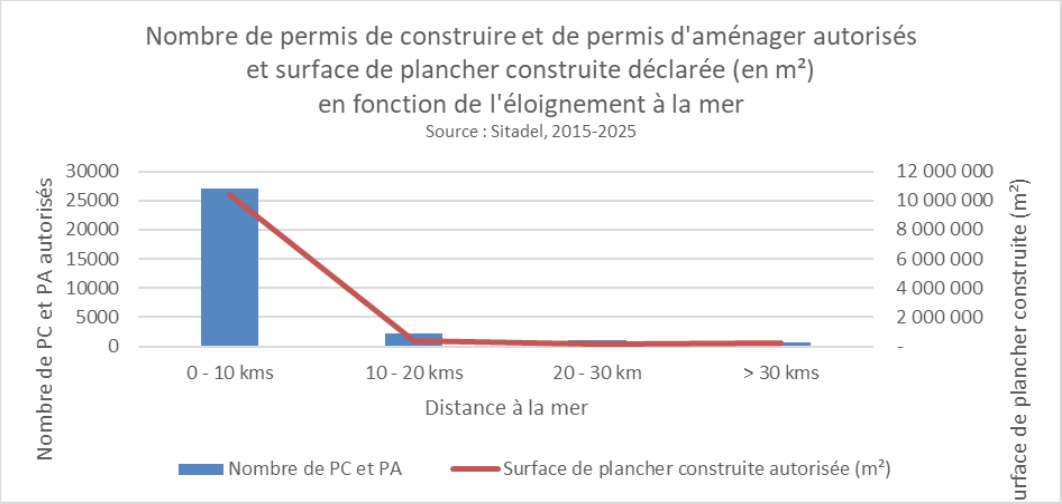


Légende :

- 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 Ier du titre II du livre Ier 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 démobilisation 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 *Farringule*ou *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 *Algaiola*) 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 40e 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 COPIL 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 + COPIL 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 critérisation 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 Ghjuventù, 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.

Les enjeux de la révision du PADDUC à l'aune de la Loi "ELAN"

AUE
AGENZA D'URBANISIMU È D'ENERGIA DI A CORSICA

Juillet 2026

AVANT-PROPOS

Le présent rapport a été établi en réponse à la lettre de commande du 15 janvier 2026 par laquelle la Délégation Générale « Planification stratégique et transitions » de la Collectivité de Corse a saisi l'Agence d'Urbanisme et d'Énergie de la Corse afin d'étudier les enjeux de la prise en compte de la loi portant Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique dite « ELAN » (loi n° 2018-1021) du 23 novembre 2018 dans le cadre de la révision partielle du PADDUC.

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.

Un premier rapport d'information sur la loi « ELAN » avait été adressé à l'Assemblée de Corse en 2020, mais il précédait la décision de mise en révision du PADDUC et il n'était alors pas encore question de déterminer précisément l'usage qui en serait fait dans le PADDUC.

Il s'agit donc aujourd'hui d'apporter, à travers ce nouveau rapport, des éclairages complémentaires sur certains enjeux apparus avec la loi « ELAN » ou liés à son application, et sur les choix que l'Assemblée de Corse pourra faire afin d'en tenir compte dans le cadre de la révision partielle du PADDUC.

Comme exprimé dans la lettre de commande, il porte en particulier sur les conditions d'urbanisation dans les communes littorales de Corse. Trois questionnements, étroitement liés, en structurent l'analyse :

- Est-il nécessaire ou opportun de revoir les définitions apportées par le PADDUC aux formes urbaines distinguées par la loi « Littoral », que ce soit pour tenir compte des nouvelles conditions d'urbanisation posées par la loi « ELAN », comme des éventuelles difficultés rencontrées dans l'application du PADDUC?
- Est-il opportun pour le PADDUC de se substituer aux SCoT pour déterminer et localiser ces formes urbaines afin de lever certaines de ces conditions ?
- 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 » ?

Les décisions relatives à ces questions peuvent modifier sensiblement les possibilités d'urbanisation dans certains secteurs, les équilibres entre territoires et les équilibres entre préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, et réponse aux besoins d'urbanisation.

Ce rapport vise à éclairer le plus possible les déterminants des choix que devra faire la Collectivité de Corse en réponse à ces questions, en en exposant les impacts positifs ou négatifs que l'on peut anticiper.

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS **1**

INTRODUCTION **4**

1 PARTIE 1 – LES PRINCIPES D'URBANISME APPLICABLES EN CORSE COMPRENDRE LE CADRE APPLICABLE AVANT DE LE FAIRE ÉVOLUER **6**

1.1 Les deux régimes d'urbanisation des lois « Littoral » et « Montagne » 6

1.1.1 Le territoire corse intégralement concerné *6*

1.1.2 Un principe commun anti-mitage : la continuité urbaine *8*

1.1.3 Un principe de continuité modulé selon les régimes « Littoral » VS « Montagne » *8*

1.1.4 Une articulation différenciée avec le Règlement National d'Urbanisme (RNU) selon le régime littoral ou montagne *12*

1.1.5 Des dérogations plus nombreuses à la continuité en loi « Montagne » qu'en loi « Littoral » *15*

1.1.6 Synthèse des différents régimes *17*

1.2 Le PADDUC 19

1.2.1 Les principes d'urbanisation définis par le PADDUC *19*

1.2.2 Les précisions apportées aux modalités d'application des lois « Littoral » et « Montagne apportées par le PADDUC *20*

1.3 Les divergences entre les principes et la réalité de l'urbanisation 20

2 PARTIE 2 – LES ENJEUX APPARUS AVEC ET DEPUIS LA LOI « ELAN » ENTRE NOUVELLES CONTRAINTES ET NOUVELLES MARGES DE MANOEUVRE **25**

2.1 Les évolutions qui ont déjà un effet dans les communes littorales 25

2.1.1 Une dérogation pour les constructions et installations nécessaires aux activités agricoles *25*

2.1.2 La suppression du hameau nouveau intégré à l'environnement *26*

2.1.3 Des conditions plus strictes pour la densification des espaces déjà urbanisés *26*

2.1.4 Le rôle renforcé du SCoT *30*

2.2 Les évolutions à venir à travers la révision du PADDUC 31

2.2.1 La possibilité pour le PADDUC de « se substituer » aux SCoT pour lever certaines obligations et conditions d'ouverture à l'urbanisation *31*

2.2.2 L'obligation pour le PADDUC de définir les secteurs exclus de l'application du principe d'extension en continuité des agglomérations et villages au sens de la loi « Littoral » *33*

2.3 Effets attendus et risques 38

2.3.1 Des effets attendus globalement positifs *38*

2.3.2 Des effets paradoxaux préoccupants *38*

2.3.3 Des risques à anticiper *39*

2.3.4 Les bons outils au bon endroit : pourquoi l'ordre des choix compte *40*

3 PARTIE 3 – LES ARBITRAGES À RENDRE POUR LA RÉVISION DU PADDUC 41

3.1 Réviser la définition par le PADDUC des formes urbaines ? 41

3.1.1 Rappel des définitions des formes urbaines distinguées par la loi « Littoral » 42

3.1.2 Rappel des définitions des formes urbaines distinguées par loi « Montagne » 48

3.1.3 Évolutions possibles des définitions 51

3.2 Se substituer aux SCoT pour localiser les formes urbaines ? 63

3.2.1 Ce que supposent l'identification et la localisation des formes urbaines 64

3.2.2 Ce que permettrait une localisation par le PADDUC 64

3.2.3 Les limites d'une cartographie à l'échelle territoriale insulaire 66

3.2.4 Quelques cas pratiques 68

3.2.5 Synthèse des deux options : 82

3.3 Comment déterminer les secteurs exclus de l'application de l'article L.121-8 du code de l'urbanisme ? 83

3.3.1 Une détermination relativement libre 83

3.3.2 Une détermination littérale ou cartographique 84

3.3.3 Premier recensement de situations de blocage qui pourraient faire l'objet d'une exclusion du régime d'urbanisme de la loi « Littoral » 85

3.3.4 Déterminer une zone de montagne ? Si oui, pour quoi faire ? 90

3.3.5 Les risques d'un usage extensif ou d'un usage trop restrictif 95

4 CONCLUSION : DES CHOIX INTERDÉPENDANTS À FAIRE 96

4.1 Articulation des outils, en cohérence avec l'objectif ZAN 96

4.2 Synthèse des arbitrages attendus 98

GLOSSAIRE 99

INTRODUCTION

Le présent rapport est un document de travail destiné à fournir à la Collectivité de Corse les éléments nécessaires pour décider en connaissance de cause des évolutions à apporter au PADDUC pour tenir compte de la loi « ELAN ».

Le rapport met en évidence combien les trois objets de la commande – les définitions des formes urbaines, la localisation des secteurs déjà urbanisés, et la détermination des secteurs d'exclusion du principe de continuité littorale dans les communes doublement soumises aux lois Littoral et Montagne – sont étroitement liés : l'évolution des définitions conditionne le besoin ou non d'une localisation cartographique ; certaines situations que l'on cherche à débloquer par l'exclusion de l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme pourraient être partiellement résolues, ou au contraire rendues inutiles, par des choix sur les définitions elles-mêmes. Aucune de ces questions ne peut donc être tranchée isolément, et c'est ce système d'interdépendances que le rapport cherche à mettre en lumière. Au-delà, il expose aussi comment les arbitrages sur ces questions s'articulent avec ceux relatifs à la définition de la trajectoire vers le zéro artificialisation nette en 2050, traitée dans le précédent rapport remis à la Collectivité de Corse, et encore plus largement, avec les objectifs de rééquilibrage territorial et de préservation de certains espaces.

La commande initiale laissait entendre qu'il était envisageable de produire, dès ce stade, un zonage de la montagne corse à travers l'identification des parties de communes littorales concernées. L'instruction de cette question a amené à déborder le seul sujet de l'urbanisation dans les communes littorales pour s'intéresser plus largement au régime d'urbanisation de la loi « Montagne » et aux espaces concernés. Ce faisant, elle a montré que cette attente anticipait sur des arbitrages qui ne peuvent être effectués sans que des questions préalables aient été d'abord posées et débattues : quels critères pour délimiter cette zone, quelle articulation avec les formes urbaines à retenir à l'intérieur, quelle pertinence d'une zone large face à une approche ciblée secteur par secteur, et plus fondamentalement, le zonage hérité de 1976 est-il lui-même un socle fiable pour une telle démarche ? Ce rapport pose ces questions et en éclaire les enjeux ; il n'y répond pas à la place de l'Assemblée de Corse.

Il signale aussi les situations dans lesquelles aucun outil disponible à droit constant ne peut apporter de réponse satisfaisante, et identifie les leviers qui nécessiteraient une intervention du législateur, à un moment où une fenêtre s'ouvre, avec les discussions en cours sur la simplification du droit de l'urbanisme et sur la proposition de loi « pour une montagne vivante et souveraine ».

Le rapport s'organise en trois parties.

La 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 un regard porté sur la réalité observée de l'urbanisation depuis la date d'opposabilité du PADDUC, afin que les élus puissent situer le cadre juridique par rapport aux situations concrètes qu'ils constatent, y compris lorsque celles-ci divergent du cadre applicable, de manière à éviter tout biais de compréhension. Cette partie est délibérément pédagogique : les règles existantes sont complexes, parfois contre-intuitives, et plusieurs points d'interprétation ont pu alimenter des lectures divergentes dans les discussions préparatoires. Disposer d'un référentiel commun est la condition d'un débat sur les choix à venir qui soit fondé sur une compréhension partagée.

La deuxième partie examine ce que la loi ELAN a changé, et ce qu'elle va encore changer, notamment à travers les obligations et habilitations nouvelles conférées au PADDUC. Elle met en évidence les effets

attendus de ces évolutions mais aussi, leurs effets paradoxaux et les risques qu'elles font courir si les outils disponibles sont mal mobilisés. Elle pose ainsi les termes du débat qui nourrit la troisième partie.

Cette dernière partie identifie les arbitrages que la révision du PADDUC devra trancher : sur la définition des formes urbaines, sur l'opportunité de les localiser et de se substituer ainsi aux SCoT, et sur la détermination des secteurs exclus du principe d'extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages de la loi « Littoral » dans les communes soumises simultanément aux deux lois. Elle ne préjuge pas des décisions à prendre mais en précise la nature, la portée, les interdépendances et les conditions de leur solidité juridique. Les travaux en aval, cartographie, concertation, rédaction normative, ne pourront être engagés qu'une fois ces premiers arbitrages rendus.

Une précision s'impose sur les illustrations et exemples cités dans ce rapport. Ils constituent un échantillon volontairement limité, choisi pour leur représentativité de situations rencontrées sur l'ensemble du territoire corse et non pour mettre en cause l'aménagement d'un site particulier ; ce sont loin d'être des cas isolés mais bien un aperçu de situations très fréquentes. Chaque exemple pourrait être remplacé par de nombreux autres, tant les problématiques qu'il illustre sont partagées par une multitude de communes et de secteurs de l'île. L'attention du lecteur est donc invitée à se porter sur la problématique générale que ces illustrations mettent en relief, et non sur les sites eux-mêmes, dont les situations spécifiques n'ont pas vocation à être débattues dans le cadre de ce rapport.

Ce rapport est à l'usage exclusif des services de la Délégation Générale « Planification stratégique et transitions » de la Collectivité de Corse et des élus du conseil exécutif de Corse ; il n'a donc pas vocation à être diffusé en l'état à l'extérieur. Un travail d'anonymisation pourrait s'avérer nécessaire avant toute diffusion externe afin d'éviter tout risque de contentieux.

1 PARTIE 1 – LES PRINCIPES D'URBANISME APPLICABLES EN CORSE COMPRENDRE LE CADRE APPLICABLE AVANT DE LE FAIRE ÉVOLUER

Avant d'examiner ce que la loi ELAN a changé et ce que le PADDUC peut encore décider, il est nécessaire de poser le cadre juridique dans lequel ces évolutions s'inscrivent. Les lois Littoral et Montagne constituent, avec le PADDUC, un ensemble de règles dont l'articulation conditionne directement la portée des choix à venir. Cette première partie en rappelle les principaux mécanismes pour établir le référentiel commun sur lequel s'appuient les analyses et propositions des parties suivantes. Elle s'achève sur une mise en regard de ces principes avec la réalité observée de l'urbanisation en Corse afin que les élus puissent situer ce cadre par rapport aux situations concrètes qu'ils constatent sur le territoire, y compris lorsque celles-ci divergent du cadre applicable, afin d'éviter les ambiguïtés et biais de compréhension qui en découleraient.

1.1 Les deux régimes d'urbanisation des lois « Littoral » et « Montagne »

Dès les années 1970, le littoral et la montagne font face à une pression touristique et foncière croissante. L'attrait de ces territoires pour les résidences secondaires, le tourisme balnéaire et les sports d'hiver engendre un développement rapide et souvent désordonné de l'urbanisation, au détriment des espaces naturels et agricoles qui fondent précisément leur attractivité. Face au risque que cette dégradation paysagère et environnementale compromette à terme le développement économique ambitionné, l'État se dote d'outils pour encadrer l'aménagement de ces espaces et préserver les équilibres entre préservation, développement économique et qualité du cadre de vie.

C'est dans ce contexte que sont adoptées deux directives nationales d'aménagement, précurseurs des lois qui suivront : la directive du 22 novembre 1977 relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, et la directive du 25 août 1979 pour le littoral. Elles instaurent un principe commun qui demeurera au cœur des deux régimes : l'extension de l'urbanisation ne peut se faire qu'en continuité de l'urbanisation existante, selon des modalités propres à chaque type de territoire. Les lois « Montagne » et « Littoral », adoptées respectivement en 1985 et 1986, en reprennent et consolident les principes, en leur donnant une valeur législative.

Ces textes ont depuis connu des évolutions significatives, sans jamais remettre en cause l'essence des directives originelles. Le principe de continuité, le souci de préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers, et la volonté de maîtriser l'étalement urbain dans des territoires sous pression demeurent au cœur des deux régimes, quelles que soient les adaptations apportées au fil du temps. La loi Montagne a ainsi fait l'objet d'un « acte II » en 2016 (loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016), qui a notamment reconnu le statut d'île-montagne de la Corse et renforcé les outils de développement des territoires de montagne, et un « acte III » est actuellement en préparation au Parlement, à travers la proposition de loi « pour une montagne vivante et souveraine ». La loi Littoral a quant à elle été modifiée à plusieurs reprises, dont de façon substantielle par la loi ELAN en 2018, objet du présent rapport.

1.1.1 Le territoire corse intégralement concerné

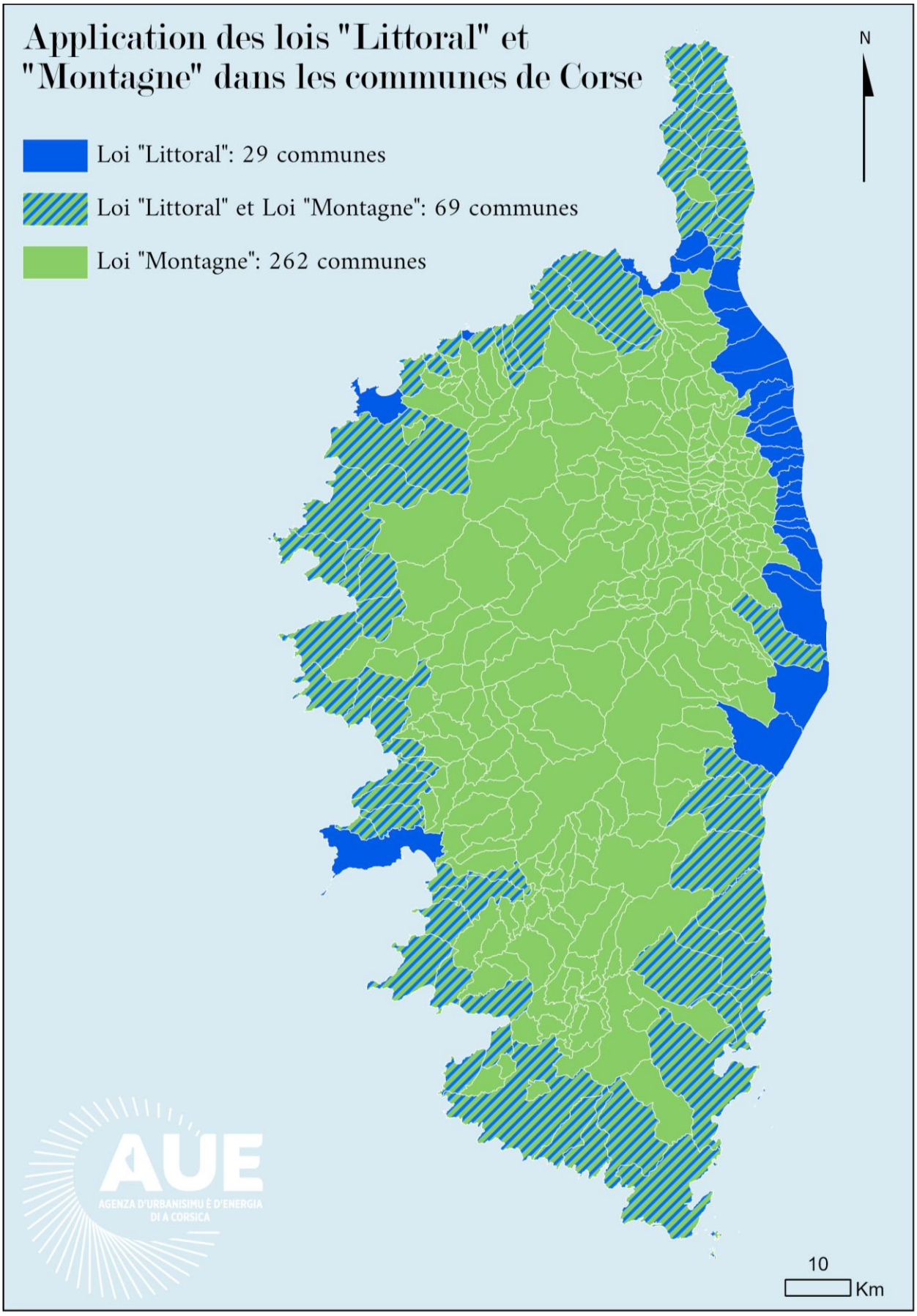
Toutes les communes de Corse sont soumises soit à la loi « Littoral », soit à la loi « Montagne », soit aux deux lois en même temps :

- 29 communes sont soumises exclusivement à la loi « Littoral »
- 262 exclusivement à la loi « Montagne »
- 69 communes sont sous l'empire des deux textes.

Dans le cadre d'une application cumulée, ce sont les dispositions les plus restrictives qui s'appliquent, à savoir le plus souvent : les modalités d'urbanisation de la loi « Littoral », le principe de préservation des

espaces nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales, et forestières de la loi « Montagne ».

Par ailleurs, dans les espaces proches du rivage, la loi « Littoral » s'applique de manière exclusive.



1.1.2 Un principe commun anti-mitage : la continuité urbaine

Les Lois "Montagne" et "Littoral", adoptées respectivement en 1985 et 1986 portent toutes deux un dispositif anti-mitage pour faire face aux pressions touristiques rencontrées très tôt sur le littoral et la montagne avec le développement des stations de tourisme. Elles ont ainsi largement anticipé les évolutions encore apportées aujourd'hui au code de l'urbanisme en faveur de la transition écologique et énergétique des territoires, bien qu'elles n'aient pas forcément été toujours entièrement appliquées.

Ainsi, elles partagent un principe directeur : l'extension de l'urbanisation doit se réaliser en continuité de l'urbanisation existante, la caractérisation de cette urbanisation étant basée sur des morphologies bâties caractéristiques des zones de montagne ou du littoral. La loi énonce les formes urbaines admettant l'extension en continuité, sans en détailler les attributs.

1.1.3 Un principe de continuité modulé selon les régimes « Littoral » VS « Montagne »

- ***Une distinction des formes urbaines et entités bâties qui autorisent l'extension***

Si elles partagent le principe de l'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, elles diffèrent en revanche, dans la détermination des types d'entités urbaines ou bâties qui admettent cette extension.

Entités urbaines/bâties admettant l'extension de l'urbanisation dans leur continuité selon le régime :	
Loi Littoral	**Loi Montagne**
• Agglomération • village	• bourg • village • hameau • groupe de constructions traditionnelles • groupe d'habitations

Les définitions de ces formes urbaines est par ailleurs rappelée au chapitre 3.1.

- ***Un encadrement plus strict dans certains espaces***

En outre, 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 (limite du plus haut flot d'hiver en l'absence de perturbation météorologique exceptionnelle), les espaces proches du rivage, puis le reste du territoire de la commune, y compris, le cas échéant, si la commune s'étend jusqu'en montagne.

Loi Littoral, un régime d'urbanisation qui distingue 3 zones et 3 formes urbaines

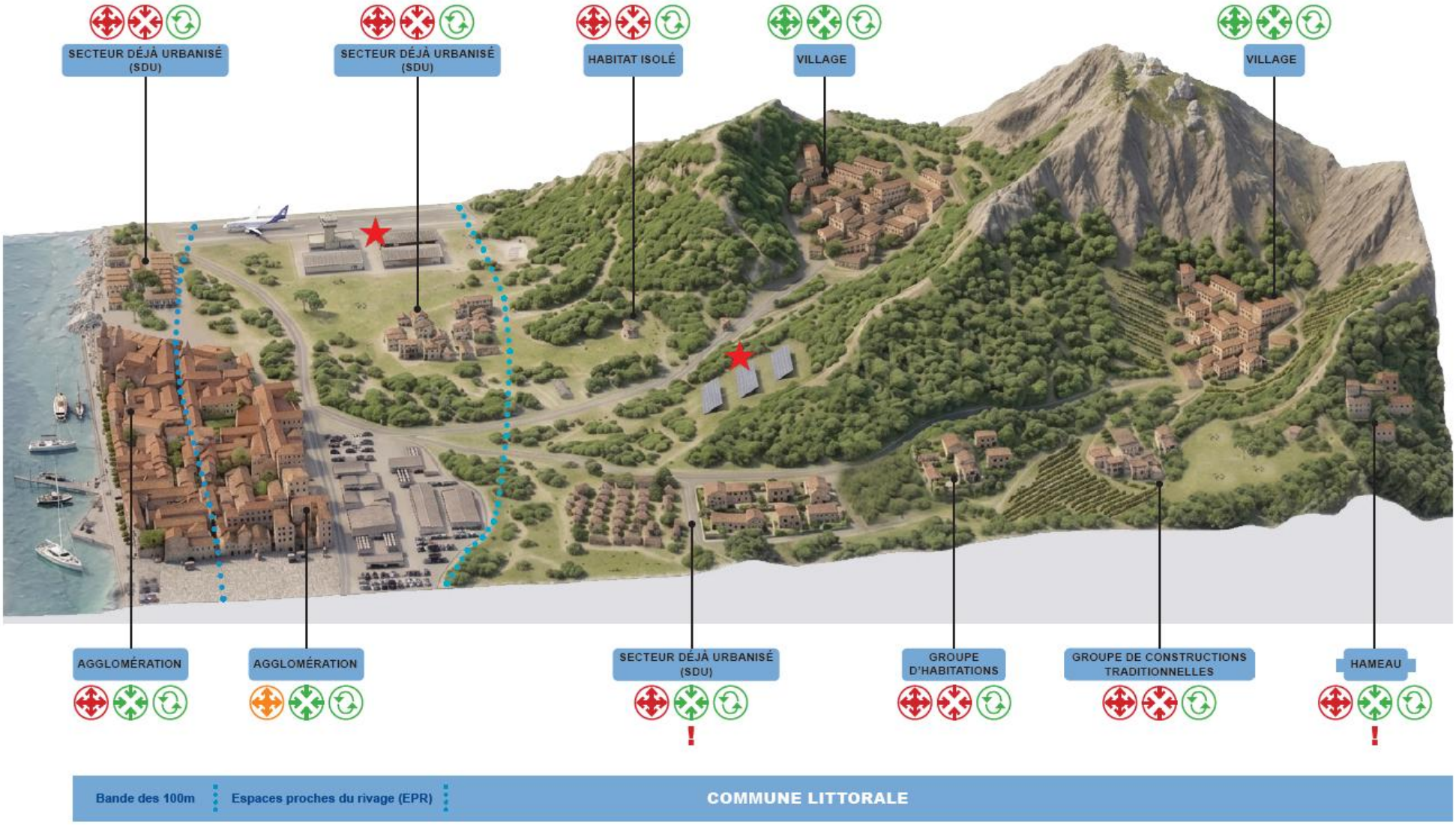
Des règles progressivement plus restrictives à mesure que l'on approche du rivage
Des règles qui different selon trois types de formes urbaines

	Agglomérations et villages	Secteurs déjà urbanisés
Ensemble du territoire communal *Art. L.121-8 CU*	Densification Extension*	Densification ~~Extension~~
Espaces Proches du Rivage (EPR) *Art. L.121-13 CU*	Densification Extension limitée*	~~Densification~~ ~~Extension~~
Bande littorale des 100 m *Art. L. 121-16 CU*	Densification ~~Extension~~	~~Densification~~ ~~Extension~~

* L'extension de l'urbanisation est conditionnée en principe à l'existence d'un document local d'urbanisme (règlement National d'Urbanisme, principe d'urbanisation limitée aux parties actuellement urbanisées en l'absence de document d'urbanisme, art. L. 111-3 CU)

⚠ Sont par ailleurs préservés de toute urbanisation les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral ainsi que les coupures à l'urbanisation.

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



EXTENSION EN CONTINUITÉ DE L'URBANISATION

DENSIFICATION DE L'URBANISATION

EVOLUTION DES CONSTRUCTIONS EXISTANTES

AUTORISÉ

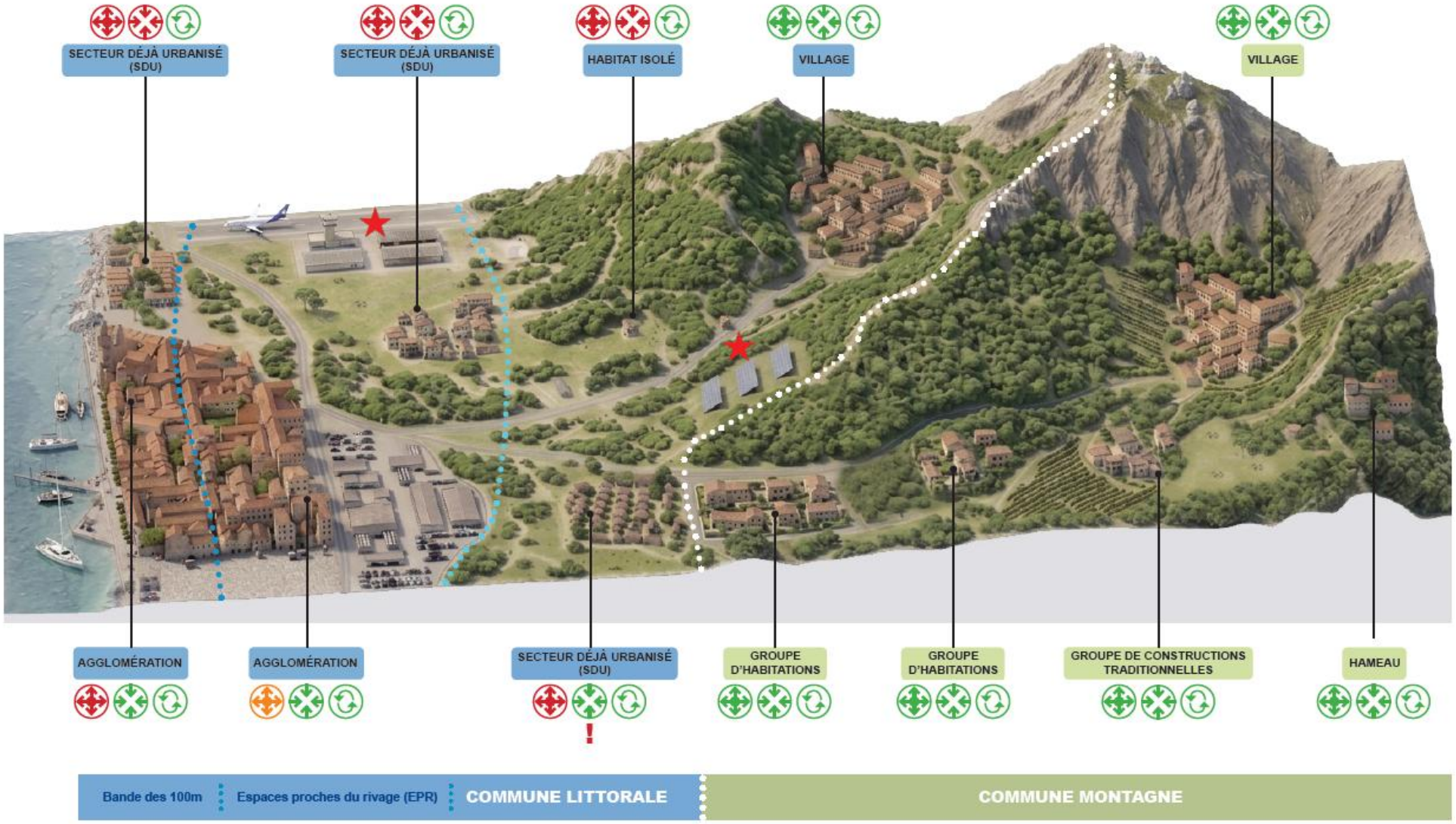
LIMITÉ

INTERDIT

! Densification autorisée uniquement si le secteur est identifié par le SCOT et délimité par le PLU

INFRASTRUCTURES ET ÉQUIPEMENTS ISOLÉS
Pas d'extension de l'urbanisation
Soumis à dispositions particulières

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



EXTENSION EN CONTINUITÉ DE L'URBANISATION
DENSIFICATION DE L'URBANISATION
EVOLUTION DES CONSTRUCTIONS EXISTANTES
AUTORISÉ
LIMITÉ
INTERDIT
! Densification autorisée uniquement si le secteur est identifié par le SCOT et délimité par le PLU
INFRASTRUCTURES ET ÉQUIPEMENTS ISOLÉS
Pas d'extension de l'urbanisation
Soumis à dispositions particulières

1.1.4 Une articulation différenciée avec le Règlement National d'Urbanisme (RNU) selon le régime littoral ou montagne

La planification du développement urbain et de l'aménagement du territoire par les collectivités locales est le principe fondamental du droit de l'urbanisme afin d'une part, de garantir l'intérêt général et l'équilibre entre développement et préservation du territoire, notamment par l'organisation de l'espace public, des circulations, la répartition et l'équilibre dans les fonctions urbaines, la gestion économe de l'espace et d'autre part, d'assurer la cohérence territoriale et l'harmonisation des décisions d'utilisation du sol entre collectivités.

À défaut, en l'absence de document d'urbanisme local de type PLU ou carte communale, le Règlement National d'Urbanisme (RNU) limite strictement les possibilités d'extension de l'urbanisation : **il pose un principe d'urbanisation limitée aux parties déjà urbanisées de la commune,** ce qui signifie que les communes dépourvues de documents d'urbanisme ne peuvent élargir l'enveloppe des espaces urbanisés mais uniquement densifier à l'intérieur (art. L.111-3 CU).

En outre, **afin d'ouvrir des zones à l'urbanisation dans un document local d'urbanisme de type PLU ou carte communale, la commune ou l'intercommunalité doit en principe être couverte par un SCoT**, mais en Corse, le PADDUC a valeur de SCoT pour l'application de ce principe et permet donc ainsi que des zones soient ouvertes à l'urbanisation par les documents locaux d'urbanisme.

Ainsi, en principe, les extensions de l'urbanisation doivent faire l'objet d'une planification à deux niveaux par un document d'urbanisme.

Bien sûr, le RNU prévoit des dérogations pour des projets qui, par leur nature ou compte tenu de la destination des constructions, ne sont pas assimilables à une extension de l'urbanisation ou ne rendent pas indispensables une planification (l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension des constructions existantes, les bâtiments nécessaires à une activité agricole…).

Dans le cas contraire, hors des parties déjà urbanisées, les constructions/installations ne peuvent en principe être autorisées que :

- par délibération particulière et motivée du conseil municipal ;
- sous réserve de l'avis conforme de la Commission Territoriale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CTPENAF) ;
- et dans des conditions strictement encadrées, **notamment la compatibilité avec les dispositions particulières applicables à la Montagne et au Littoral issues des lois « Montagne » et « Littoral »** et de leurs évolutions (chapitres I et II du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme).

Les dispositions de la loi « Littoral » et de la loi « Montagne » diffèrent significativement concernant l'articulation avec ce RNU :

- **En commune au RNU relevant de la loi « Littoral »**

La loi « Littoral » se cumule avec le RNU sans s'y substituer : une commune sans document d'urbanisme est à la fois soumise au principe de constructibilité limitée aux parties urbanisées et aux modalités d'urbanisation de la loi Littoral. Ainsi, seuls les agglomérations et villages peuvent être densifiés, et le recours à la délibération particulière et motivée pour déroger au principe d'urbanisation limitée ne peut intervenir qu'en continuité des agglomérations et villages.

Le RNU et la loi « Littoral » se cumulent et se renforcent mutuellement.

Toutefois, il apparaît que la récente loi « ZAN », en interdisant l'extension de l'urbanisation à compter du 22 août 2027 *« dans les communes de la Collectivité de Corse »* qui ne disposent pas d'un document d'urbanisme, ait suscité un doute quant à l'application du principe d'urbanisation limitée aux parties actuellement urbanisées du RNU dans les communes littorales de Corse. Cependant, d'une part, les dispositions du code de l'urbanisme relatives au RNU et à son articulation avec la loi « Littoral » sont sans équivoque sur leur cumul (le contraire aurait sans doute été troublant puisque la loi Littoral vise à préserver davantage le littoral), et d'autre part, cette disposition de la loi ZAN a été motivée uniquement par la volonté de restreindre le recours aux dérogations admises par le RNU, auquel les députés imputaient le développement significatif de l'urbanisation dans certaines communes littorales au RNU, ainsi que dans des communes périurbaines classées montagne.

- **En commune au RNU relevant exclusivement de la loi « Montagne »**

En commune soumise à la loi « Montagne », la logique diffère sensiblement de celle applicable en loi « Littoral », même si la portée exacte du régime applicable en l'absence de document d'urbanisme fait l'objet d'interprétations distinctes. **Selon la lecture doctrinale et jurisprudentielle dominante**, issue notamment d'un arrêt du Conseil d'État de 2012 (CE, 16 avril 2012, n°323555, ministre de l'écologie) qui fait aujourd'hui autorité, **les dispositions de l'article L.122-7 du code de l'urbanisme se substitueraient intégralement au principe de constructibilité limitée du RNU** dans les communes de montagne dépourvues de document d'urbanisme, et **ne conditionneraient à délibération particulière et motivée du conseil municipal et avis conforme de la CTPENAF que les autorisations pour des constructions qui s'inscriraient en discontinuité** des bourg, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles et d'habitations existants, celles pour des constructions s'inscrivant en continuité étant alors exemptées de ces formalités.

Toutefois, cette interprétation extensive mérite d'être nuancée : une lecture stricte de l'article L.122-7-III conduit en effet à considérer que ses dispositions ne visent que les constructions en discontinuité, en y ajoutant des conditions par rapport au RNU classique, en cohérence avec les objectifs anti-mitage de la loi «Montagne», les extensions en continuité demeurant, elles, soumises aux conditions de droit commun de l'article L.111-4 du RNU qui renvoie expressément à l'articulation avec les dispositions de la loi « Montagne ». Dans cette lecture alternative, la loi Montagne constituerait, pour les constructions en discontinuité, un encadrement supplémentaire au RNU, et non un régime complet s'y substituant. Cette lecture paraît davantage en accord avec les objectifs poursuivis par la loi « Montagne » et hérités de la directive d'aménagement national relative à la protection et l'aménagement de la montagne de 1977. Cette question d'interprétation, qui n'est pas sans incidence sur les conditions d'instruction des autorisations d'urbanisme dans les communes non couvertes par un PLU, mériterait une clarification juridique formelle.

> Article L. 122-7-III : *« Dans les communes ou parties de commune qui ne sont pas couvertes par un plan local d'urbanisme ou une carte communale, des constructions qui ne sont pas situées en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants peuvent être autorisées, dans les conditions définies au 4° de l'article L. 111-4 et à l'article L. 111-5, si la commune ne subit pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires et si la dérogation envisagée est compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10. »*

Dans la lecture dominante, cela signifie concrètement que dans une commune de montagne sans PLU ni carte communale, le principe applicable ne serait pas « on ne construit que dans les parties urbanisées » mais « on construit en continuité des bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles

et groupes d'habitations existants », ce qui est sensiblement plus permissif, puisque l'on peut ainsi étendre l'urbanisation sans aucune planification, ni SCoT, ni PLU ou carte communale, et qu'en outre, les groupes d'habitations peuvent se trouver à l'écart des parties urbanisées principales, être nombreux et dispersés, en particulier dans les communes périurbaines qui connaissent une pression urbaine, induisant de nombreux fronts de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Dans la lecture alternative, les extensions en continuité resteraient soumises aux conditions du RNU, la loi Montagne ne régissant que la discontinuité, ce qui impliquerait notamment que la délibération communale et l'avis de la CTPENAF demeureraient requis pour toute construction nouvelle hors des parties actuellement urbanisées, y compris en continuité d'un hameau.

Cette incertitude interprétative a une portée concrète qui dépasse le cas des extensions ordinaires : **elle affecte le statut même de certains espaces urbanisés ne correspondant à aucune des formes urbaines reconnues par la loi Montagne**, à l'exemple des zones d'activités économiques, qui ne seraient alors ni densifiables ni extensibles, tant au RNU qu'avec un document d'urbanisme, sauf à passer par les modalités de discontinuité spécifiques de la loi Montagne exposées dans le chapitre qui suit.

Quoi qu'il en soit, et c'est le point le plus contre-intuitif, la loi Montagne ouvre aux communes classées montagne sans document d'urbanisme une voie de discontinuité que les communes classées montagne dotées d'un PLU n'auraient pas pour des constructions ponctuelles : la délibération motivée du conseil municipal, assortie de l'avis conforme de la CTPENAF, peut autoriser des constructions en discontinuité complète de l'urbanisation existante, sous réserve que la commune ne subisse pas de pression foncière excessive et que la dérogation soit compatible avec la protection des terres agricoles et des paysages montagnards.

Elle a donc pu contribuer, dans les faits, à démotiver l'élaboration de documents d'urbanisme et favorisé un développement dispersé et désorganisé des constructions dans les communes exclusivement soumises à la loi « Montagne », bien qu'objectivement, la préservation des espaces nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières aurait pu être opposée.

Cependant, la loi n°2023-630 du 20 juillet 2023, dite loi « ZAN », qui est venue modifier la loi « Climat et Résilience », a posé un terme à cette dérogation au principe de planification des extensions de l'urbanisation et d'urbanisation limitée aux parties actuellement urbanisées en l'absence de document local d'urbanisme : « ***Dans la collectivité de Corse, à compter du 22 août 2027, l'extension de l'urbanisation est interdite dans toute commune qui n'est pas couverte par un plan local d'urbanisme, un document en tenant lieu ou une carte communale*** » (article 1.I, 2° modifiant l'article L. 194 de la loi Climat et Résilience). Cette formulation devrait logiquement empêcher la délivrance de permis tant en extension en continuité des bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles et d'habitation, qu'en discontinuité en l'absence de PLU ou carte communale.

Le format court de cette disposition, sans autre précision, en parallèle d'un régime complexe « à plusieurs tiroirs » laisse quand même des doutes quant à son interprétation et son application, ne serait-ce que s'agissant de constructions nécessaires aux activités agricoles qui bénéficient, tant au RNU de droit commun, qu'en loi Littoral, de dérogations, et qui pourraient au contraire être bloquées en loi « Montagne », ce qui serait là encore un paradoxe au regard des objectifs qu'elle poursuit.

Les actuelles discussions au Parlement concernant le projet de texte de loi « pour une montagne vivante et souveraine peuvent offrir une opportunité de venir clarifier et préciser le régime applicable, afin d'éviter toute déconvenue ultérieure.

1.1.5 Des dérogations plus nombreuses à la continuité en loi « Montagne » qu'en loi « Littoral »

Le code de l'urbanisme prévoit diverses dérogations à ce principe de continuité qu'il encadre strictement, la continuité demeurant la règle et les dérogations, l'exception, malgré ce que l'on peut parfois constater sur le terrain.

À cet égard, la loi Montagne offre davantage de souplesse que la loi Littoral.

La loi « Littoral » comporte peu de dérogations au principe de continuité pour l'extension de l'urbanisation « ordinaire » (par exemple la construction de logements). La principale, le hameau nouveau intégré à l'environnement, a d'ailleurs été supprimée par la loi ELAN en 2018 (cf. 1.4). Subsistent essentiellement les dérogations liées à des destinations particulières ou à des incompatibilités techniques avec le voisinage des zones habitées (voir en fin de chapitre).

La loi « Montagne » offre en revanche un éventail significativement plus large. Pour des projets d'urbanisation ordinaire, de type habitat, activités, commerce, etc., dont la destination n'est pourtant pas incompatible *a priori* avec une inscription en continuité, **la discontinuité peut être admise à travers plusieurs mécanismes dont l'accessibilité est, paradoxalement, inversement liée au niveau de planification** :

- Au niveau le plus élevé, une étude de discontinuité portée dans un SCoT ou un PLU, soumise à l'avis du Conseil des sites et donnant lieu à une délimitation de zone à urbaniser dans le PLU ou la carte communale, peut justifier l'ouverture de zones à urbaniser en discontinuité, sous réserve de démontrer la compatibilité avec la protection des terres agricoles, des paysages et des risques naturels ;
- En l'absence d'une telle étude mais dans le cadre de l'élaboration d'un PLU ou d'une carte communale :
  - des hameaux ou groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement peuvent être délimités,
  - ou à titre exceptionnel et sous conditions renforcées incluant l'accord de la chambre d'agriculture et de la commission des sites, des zones d'urbanisation future de taille et capacité limitées (ZUFTECAL), si la préservation des espaces caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, des espaces ressources pour le pastoralisme et l'arboriculture traditionnelle ou la protection contre les risques **imposent** une urbanisation en discontinuité
- Enfin, en l'absence de tout document local d'urbanisme, comme rappelé ci-avant, la délibération particulière et motivée de la commune, sur avis conforme de la CTPENAF et si :
  - la commune ne subit pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires
  - la dérogation envisagée est compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel.

  Cette dernière dérogation ouvre ainsi une voie de discontinuité que les communes dotées d'un document d'urbanisme ne peuvent pas emprunter sans passer par les procédures plus encadrées décrites ci-dessus

S'y ajoutent par ailleurs des dérogations propres à certaines destinations ou catégories de projets (constructions agricoles, équipements sportifs liés au ski ou à la randonnée, restauration ou reconstruction d'anciens chalets d'alpage sous conditions, unités touristiques nouvelles, etc.).

Ces dérogations sont particulièrement importantes pour les projets de transition énergétique, dont le régime diffère significativement entre les deux lois :

- Les **installations éoliennes** bénéficient dans les deux régimes de la dérogation applicable aux équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, la distance minimale de 500 m imposée par le code de l'environnement rendant de fait impossible toute implantation en continuité de l'urbanisation. Cette qualification d'équipement public a été établie par le Conseil d'État en 2010 et confirmée en 2014, y compris lorsque le projet est réalisé sous maîtrise d'ouvrage privée, dès lors que l'électricité produite alimente le réseau général de distribution. En loi « Littoral » toutefois, **cette dérogation ne s'applique pas dans les espaces proches du rivage ni dans le premier kilomètre du rivage**.
- Les **parcs solaires photovoltaïques au sol** obéissent à une logique inverse : qualifiés d'urbanisation par la jurisprudence, ils ne peuvent bénéficier de la dérogation "équipement incompatible avec le voisinage" en raison de la faiblesse de leurs nuisances. En loi « Littoral », leur implantation est donc possible en continuité de l'urbanisation existante, **ou sur certaines friches listées par décret**. En loi « Montagne », leur implantation en discontinuité est possible après une étude "de discontinuité" portée par un SCoT ou un PLU, et même par une carte communale depuis la loi d'accélération de la production des énergies renouvelables en 2023, soumise à l'avis du Conseil des Sites, ce qui ouvre une voie que la loi « Littoral » ne prévoit pas.

S'ajoutent par ailleurs les dérogations relatives (non exhaustif mais cas les plus susceptibles de se présenter) :

- aux **constructions et installations nécessaires aux activités agricoles et forestières,** présentes dans les deux régimes depuis la loi ELAN pour la loi « Littoral », mais avec une restriction notable : en loi « Littoral », ces constructions ne peuvent être admises qu'en dehors des espaces proches du rivage et de la bande des 100 mètres, et le changement de destination y est en principe interdit, contrairement à la loi « Montagne » qui ne pose pas cette condition, bien que désormais la loi permet qu'il soit dérogé à cette interdiction dans les conditions fixées par l'article L.152-6-9 du code de l'urbanisme.
- aux **unités touristiques nouvelles**, aux **chalets d'alpage et bâtiments d'estive,** propres à la loi « Montagne »,
- ainsi qu'aux constructions et installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques **exigeant la proximité immédiate de l'eau,** propres à la loi « Littoral » dans la bande des 100 mètres.

1.1.6 Synthèse des différents régimes

	Loi Littoral			**Loi Montagne** *(en application de la doctrine du Conseil d'Etat)*		
	Densification urbaine	**Extension urbaine en continuité**	**Construction et urbanisation en discontinuité**	**Densification urbaine**	**Extension urbaine en continuité**	**Construction et urbanisation en discontinuité**
Au RNU	Oui • agglomerations et villages* exclusivement	Interdit *sous reserve d'exception* (1)	Non *Sous reserve d'exceptions* (2)	Oui • bourgs, villages, hameaux* • groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations* y compris si non reconnaissables comme secteur déjà urbanisé	Oui • bourgs, villages, hameaux* • groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations*	Interdit *sous reserve d'exception* (1)
Avec un document d'urbanisme	Oui • Agglomérations et villages* • Secteurs déjà urbanisés* si: - hors des EPR - identifiés par le SCoTou le PADDUC - délimités **par le PLU** (pas de CC)	Oui • en continuité des agglomerations* et villages*	Non (2)	Oui • bourgs, villages, hameaux* • groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations*	Oui • bourgs, villages, hameaux • groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations*	Oui • étude de discontinuité soumise au conseil des sites dans le cadre du SCoT ou du PLU (possible en CC uniquement si SCoT a porté l'étude) • Hameau ou groupe d'habitations nouveau intégré à l'environnement bourgs • Zone d'urbanisation future de taille et de capacité limitée (ZUFTECAL) sous conditions renforcées: - Accord de la chambre d'agriculture et du conseil des sites - Si la preservation des espaces caractéristiques du patrimoine Montagnard ou la preservation des espaces ressources pour le pastoralisme et l'arboriculture traditionnelle ou la protection contre les Risques imposent une urbanization en discontinuité

*Les définitions des formes urbaines figurent dans le PADDUC et sont rappelées au chapitre 3.1.

(1) Dans le cadre de la délibération particulière et motivée du conseil municipal soumise à avis conforme de la CTPENAF – articles L. 113 à L. 115 du code de l'urbanisme + article L. 122-7 en loi « Montagne »

(2) Dispositions particulières à certains équipements, installations et services publics exigeant la proximité immédiate de l'eau, contraints à l'éloignement des habitations, de production d'énergie renouvelable, nécessaires à l'activité agricole

1.2 Le PADDUC

1.2.1 Les principes d'urbanisation définis par le PADDUC

Au titre de l'article L. 4424-9 du CGCT, le PADDUC « *définit les principes de l'aménagement de l'espace* », « *la localisation préférentielle ou les principes de localisation des extensions urbaines, des activités industrielles, artisanales, commerciales, agricoles, forestières, touristiques, culturelles et sportives* ».

Aussi, en s'appuyant d'une part, sur le diagnostic du territoire, qui a mis en avant en 2014, un développement très éparpillé et fragmenté de l'urbanisation, y compris dans des secteurs avec peu de pression urbaine, le mitage des plaines et le caractère souvent monofonctionnel de l'urbanisation ainsi produite, dépourvue de services, commerces, espaces publics…, mais aussi, en s'efforçant d'autre part, d'appréhender de manière globale l'ensemble des objectifs fixés par le code de l'urbanisme, le PADDUC a défini :

- la continuité urbaine comme principe de localisation des extensions urbaines, renforçant par là le principe directeur des lois « Littoral » et « Montagne » et rendant strictement exceptionnel le recours aux dérogations qui existaient alors, en particulier aux hameaux nouveaux et groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement ;
- le renforcement urbain des espaces déjà urbanisés, comme l'orientation prioritaire en matière d'urbanisme, avant toute extension, afin de densifier les espaces urbanisés existants, mais aussi, diversifier leurs fonctions et les requalifier en structurant notamment des espaces publics.

OFUP[58]

Le renforcement de l'urbanisation à l'intérieur du périmètre de l'espace urbanisé existant par densification, restructuration du tissu urbain, amélioration de la mixité urbaine, etc., est une priorité du projet d'urbanisme porté par le PADDUC.

En effet, considérant la capacité d'amélioration de l'offre en logements à proximité des centres urbains sans extension urbaine, la proportion de la population concernée par ces espaces, la nécessité de leur offrir un cadre de vie plus agréable et fonctionnel, les densités bâties significatives qu'ils affichent au regard du reste du territoire, le besoin de rationaliser les investissements publics et d'améliorer l'offre de services en transport, le renforcement de ces espaces urbanisés répond à une double exigence :

- d'une part, de modération de la consommation foncière et de lutte contre l'étalement urbain
- et d'autre part, de réparation de l'espace et d'amélioration du cadre paysager, et de la qualité de vie.

Extrait du livret IV du PADDUC

Il a par ailleurs posé un principe de préservation des espaces stratégiques agricoles, mettant ainsi en oeuvre l'habitation particulière conférée par l'article L. 4424-11-II du CGCT, pour les soustraire à la pression urbaine et préserver la capacité de la Corse à produire demain son alimentation.

1.2.2 Les précisions apportées aux modalités d'application des lois « Littoral » et « Montagne apportées par le PADDUC

En outre, l'article L. 4424-11-I du CGCT a conféré au PADDUC la compétence pour *« préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme sur les zones littorales et du chapitre II du titre II du livre Ier du même code sur les zones de montagne »*, c'est-à-dire les modalités d'application des lois « Littoral » et « Montagne » pour la Corse.

À ce titre, le PADDUC a notamment précisé la définition des différentes formes urbaines distinguées par les régimes d'urbanisation des lois « Littoral » et « Montagne » : agglomération, bourg, village, hameau, espace urbanisé, groupe de constructions traditionnelles, groupe d'habitation (cf. partie 3). En particulier, il a précisé la définition d'une agglomération, d'un village, d'un hameau et d'un espace urbanisé à travers des grilles de critères et d'indices qualitatifs, selon une approche unique pour toute la Corse, mais englobant les différentes particularités des territoires.

Ces grilles de critères, validées par l'Assemblée de Corse en 2014 et intégrées au PADDUC, ont été établies au terme d'une approche partagée avec une pluralité d'acteurs (élus communaux, associations de défense de l'environnement, services de l'Etat) initiée lors des assises du littoral en 2012 et qui s'est poursuivie sous forme d'ateliers durant presque un an.

C'est en s'appuyant sur ces grilles et en justifiant que les critères qui y figurent sont réunis, que les SCoT doivent localiser et les PLU, délimiter, les formes urbaines admettant la densification et l'extension de l'urbanisation, bien que comme on le verra par la suite, la loi « ELAN » a renforcé le rôle des SCoT sur ce sujet (cf. partie 2).

De la même manière, les différents principes de loi « Littoral » ont été précisés, de manière homogène sur l'ensemble du territoire : continuité urbaine, capacité d'accueil, …. Seuls les espaces proches du rivage ont donné lieu à une application différenciée des critères par séquence littorale et une application cartographique.

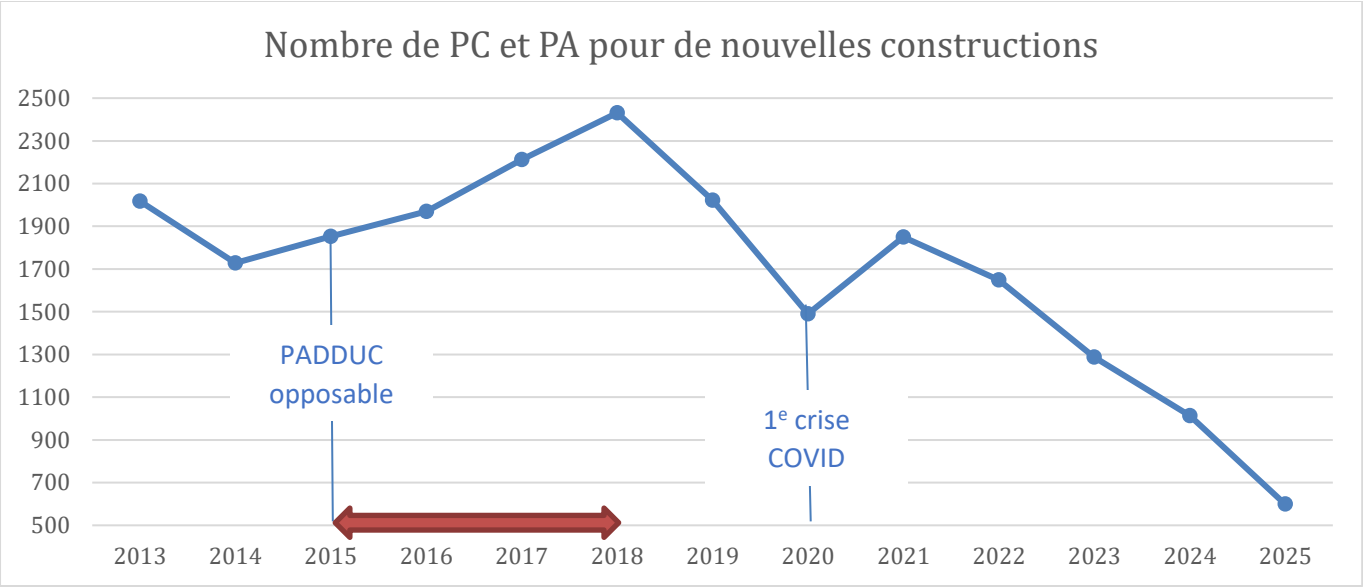
1.3 Les divergences entre les principes et la réalité de l'urbanisation

Dans les faits, comme en témoigne le rapport « Du ZAN au projet territorial - éléments de réflexion pour une trajectoire corse », on constate qu'en dépit des principes rappelés précédemment, une part significative de l'urbanisation s'est développée hors des parties déjà urbanisées et souvent en discontinuité :

- Dans des communes soumises exclusivement à la loi « Montagne » :
  - en particulier celles soumises à la pression périurbaine :
    - soit car le mitage déjà important a conduit les autorités compétentes à reconnaître quasi systématiquement des groupes d'habitations pouvant être étendus ; les espaces stratégiques agricoles ayant pu, parfois seulement, limiter ce phénomène ;
    - soit car elles étaient dotées de documents d'urbanisme antérieurs au PADDUC qui continuent de produire leurs effets, avec notamment des cartes communales extrêmement généreuses en ouverture à l'urbanisation et dépourvues de tout dispositif d'organisation dans le temps et l'espace de l'urbanisation ainsi permise.
  - mais aussi celles plus à l'intérieur, qui connaissent quelques projets, parfois rares, mais dont on constate qu'ils s'établissent presque systématiquement en discontinuité urbaine sur délibération particulière et motivée du conseil municipal et avis conforme de la CTPENAF.

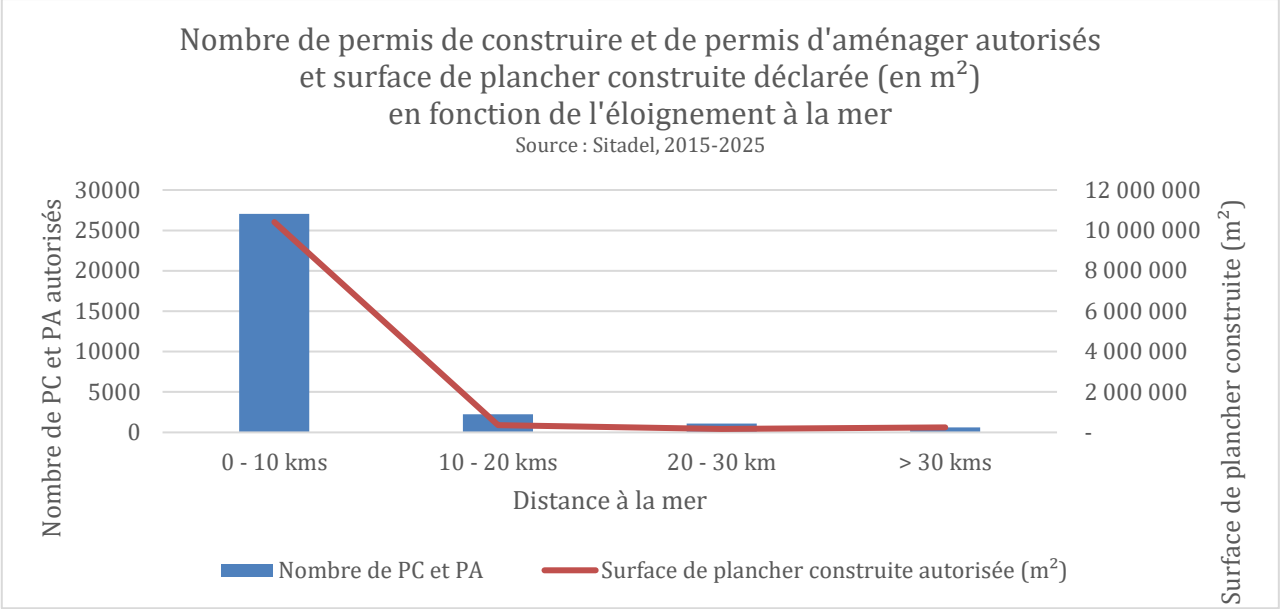
- Dans les communes littorales dont on a pu voir que seulement 10 d'entre elles représentaient 1/3 de la consommation des espaces naturels agricoles et forestiers des 360 communes de Corse entre 2011 et 2021 :
    - Soit via des documents d'urbanisme, antérieurs au PADDUC, dont on a pu constater que malgré leur opposabilité, ils n'étaient pas compatibles avec la loi « Littoral » et plus largement le code de l'urbanisme, tant du point de vue de la localisation des secteurs ouverts à l'urbanisation (discontinuité, bande des 100m…), que de la quantité d'espaces constructibles (jusqu'à plus de 1000ha non bâtis constructibles), certains ayant d'ailleurs depuis fait l'objet d'injonctions d'abrogation du Tribunal Administratif de Bastia ou d'une caducité de fait pour les anciens Plan d'Occupation des Sols (POS) en février 2017 [1] ;
    - Soit en l'absence de tout document d'urbanisme, et sans saisine de la CTPENAF, bien que son avis conforme aurait dû être requis.

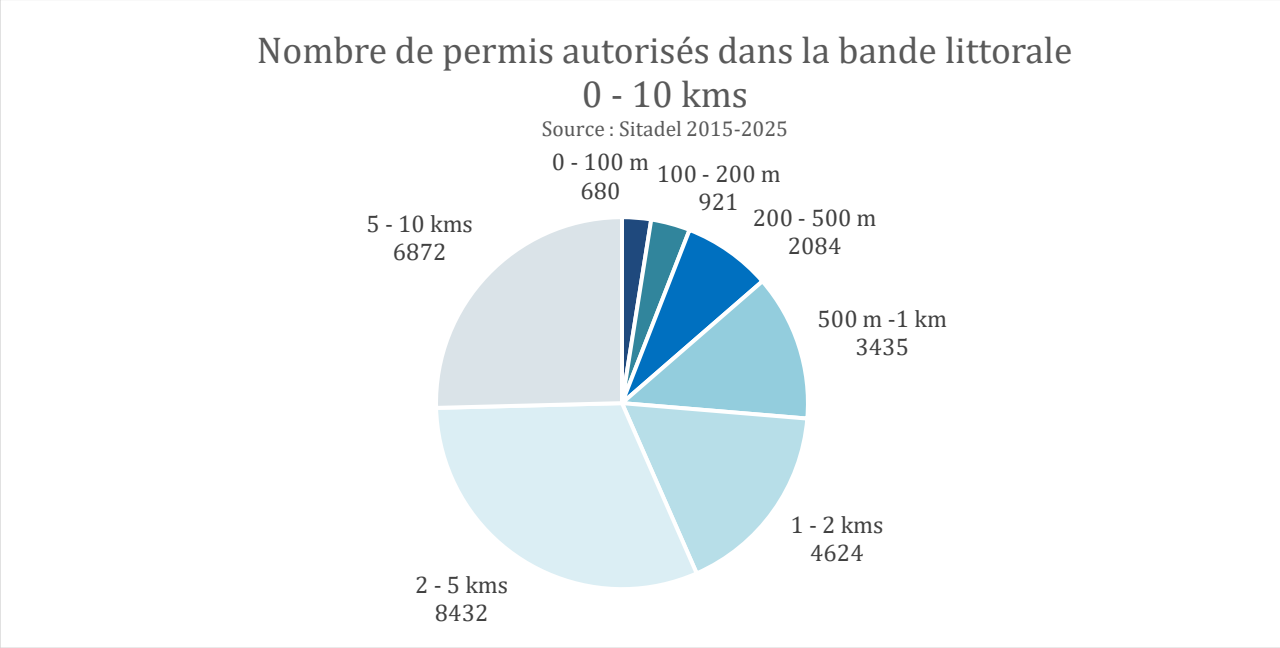
Les données Sitadel sur les autorisations d'urbanisme délivrées depuis l'opposabilité du PADDUC (novembre 2015) viennent objectiver ce constat. Sur les dix dernières années, 30 985 permis de construire et d'aménager ont été autorisés en Corse, représentant une surface de plancher de plus de 11 millions de m². Après une hausse notable entre 2014 et 2018, vraisemblablement liée à un effet d'anticipation au moment de l'approbation du PADDUC et à la période de mise en compatibilité des documents locaux, parfois interprétée à tort comme une période de non-opposabilité, les autorisations ont accusé une très nette baisse, leur nombre ayant été divisé par deux entre 2018 et 2024.



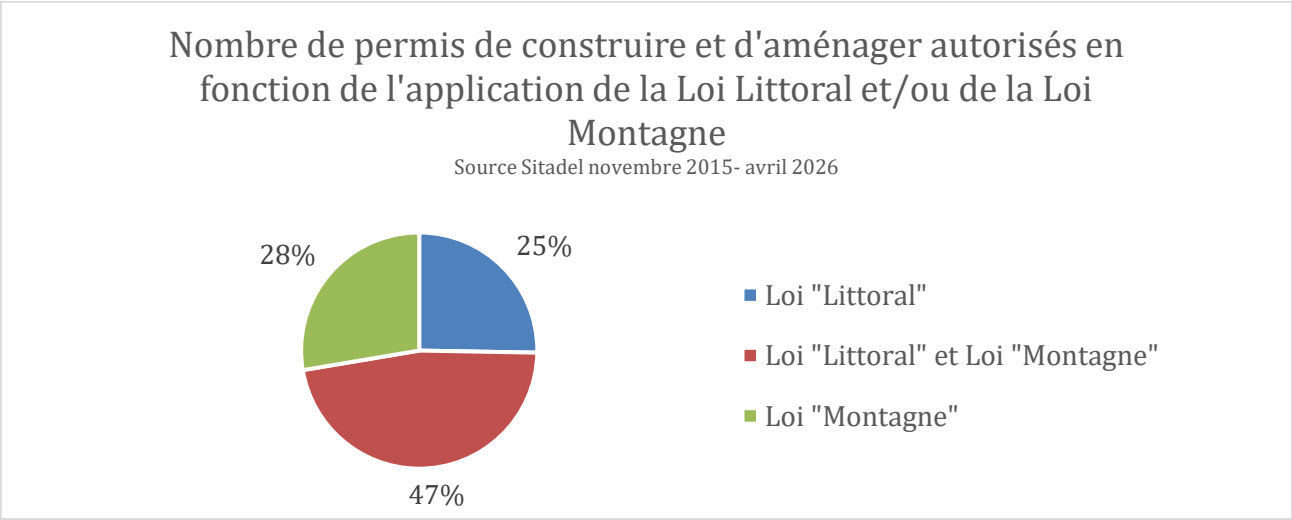
La répartition spatiale de ces autorisations confirme la concentration de la construction sur le littoral : environ 27 000 permis, soit la quasi-totalité, ont été délivrés dans un rayon de 10 kilomètres du rivage, représentant près de 11 millions de m² de surface de plancher. Au-delà de cette bande, les volumes chutent brutalement : quelques milliers de permis entre 10 et 20 kilomètres, et une part quasi nulle au-delà. À l'intérieur même de la bande littorale, 26 % des permis ont été délivrés à moins d'un kilomètre du rivage, dont 680 dans la bande des 100 mètres.

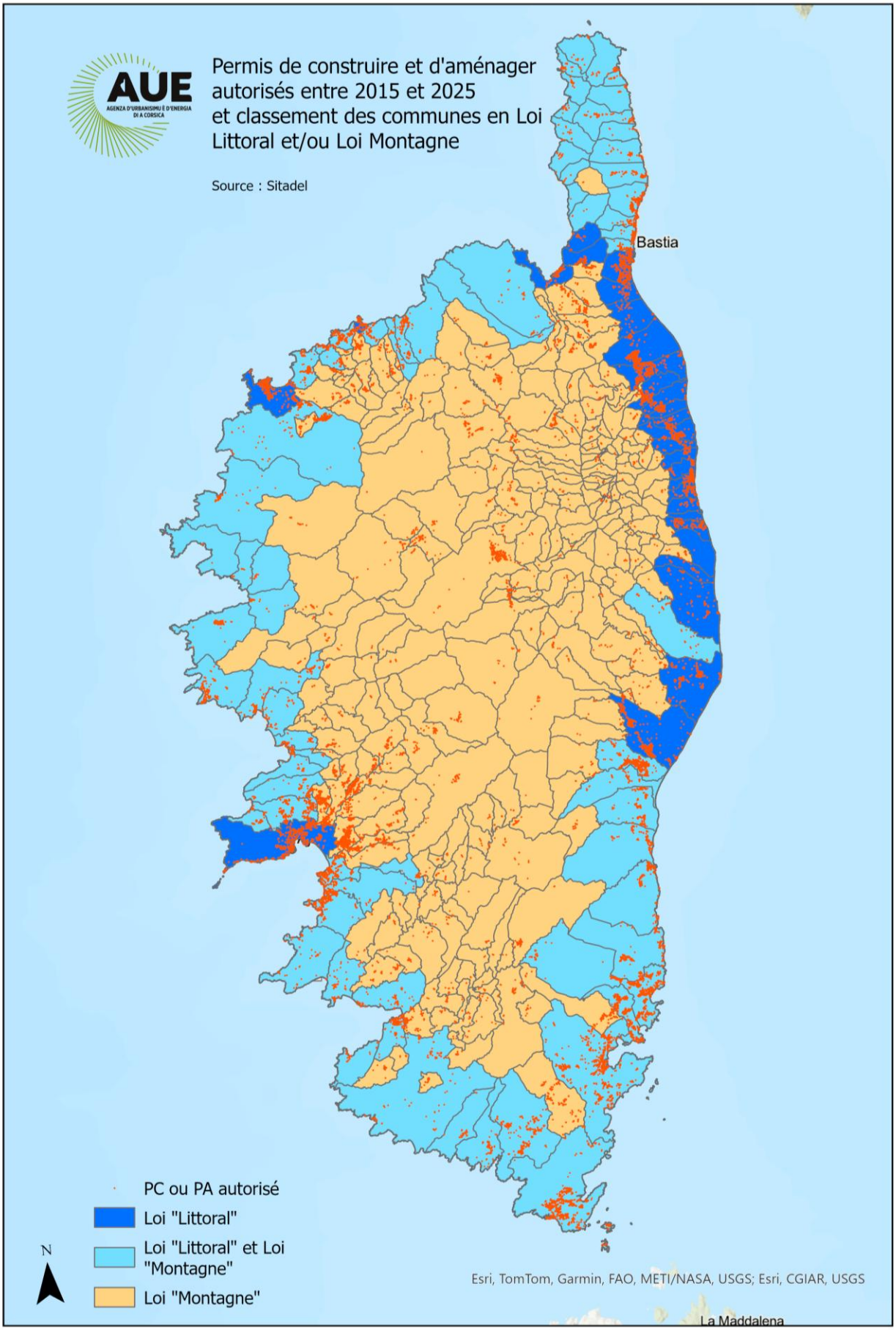
[1] La loi SRU en 2000 a supprimé les POS au profit des PLU mais ce n'est que la loi ALUR en 2014 qui a programmé leur caducité effective au 31 décembre 2015, avec une prolongation possible jusqu'à février 2017 pour les communes qui avaient prescrit l'élaboration d'un PLU. Dans les faits, tous les POS de Corse ont été prolongés jusqu'à février 2017 puis sont devenus caducs, la plupart des communes concernées s'étant ainsi retrouvées soumise au RNU.





En termes de régime juridique, 72 % des permis autorisés l'ont été dans des communes relevant de la loi « Littoral » :




AUE
AGENZA D'URBANISIMU È D'ENERGIA DI A CORSICA
Permis de construire et d'aménager autorisés entre 2015 et 2025 et classement des communes en Loi Littoral et/ou Loi Montagne
Source : Sitadel
Bastia
PC ou PA autorisé
Loi "Littoral"
Loi "Littoral" et Loi "Montagne"
Loi "Montagne"
N
Esri, TomTom, Garmin, FAO, METI/NASA, USGS; Esri, CGIAR, USGS
La Maddalena

Par ailleurs, près d'un quart des autorisations d'urbanisme ont été données dans des communes dépourvues de tout document d'urbanisme, soumises au seul RNU. Ce dernier chiffre illustre directement le phénomène décrit plus haut : parmi les permis délivrés au RNU, 63 % l'ont été dans des communes littorales, là où la constructibilité limitée et les dispositions de la loi Littoral auraient dû, en principe, en restreindre sévèrement le nombre.

2 PARTIE 2 – LES ENJEUX APPARUS AVEC ET DEPUIS LA LOI « ELAN » ENTRE NOUVELLES CONTRAINTES ET NOUVELLES MARGES DE MANOEUVRE

La loi portant Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique dite « ELAN » de 2018 a modifié de façon substantielle les conditions d'urbanisation dans les communes littorales et conféré au PADDUC de nouvelles obligations comme de nouvelles habilitations. Certaines de ces évolutions produisent déjà leurs effets, d'autres n'auront de portée concrète qu'à travers les choix opérés dans le cadre de la révision partielle du PADDUC. Cette deuxième partie en dresse le tableau complet : ce qui a déjà changé, ce qui reste à faire, et les effets, attendus, paradoxaux ou risqués, que l'on peut anticiper. Elle pose ainsi les termes du débat que la troisième partie décline en arbitrages concrets.

2.1 Les évolutions qui ont déjà un effet dans les communes littorales

2.1.1 Une dérogation pour les constructions et installations nécessaires aux activités agricoles

La loi ELAN a assoupli le régime de la loi « Littoral » pour les constructions et installations agricoles et forestières. Auparavant, seules les constructions et installations nécessaires aux activités agricoles **incompatibles avec le voisinage des zones habitées** étaient susceptibles d'être autorisées dans les communes soumises à la loi « Littoral », en dehors des espaces proches du rivage.

Désormais, si l'exclusion des espaces proches du rivage demeure, la condition d'incompatibilité avec le voisinage des zones habitées a été supprimée et remplacée par une **condition de nécessité à l'activité agricole ou forestière**. En outre les avis simples de la CTPENAF et du Conseil des sites sont requis.

Au regard des particularités géographiques de la Corse et considérant que la majeure partie des ESA se situent dans des communes littorales, cet assouplissement est plutôt apparu comme bienvenu pour favoriser le développement des exploitations agricoles dans les ESA.

Toutefois, cet assouplissement a induit un très fort développement de hangars photovoltaïques, considéré en partie comme opportuniste, les agriculteurs étant, pour certains, démarchés par des entreprises de développement du photovoltaïque et les deux commissions se sont retrouvées débordées par les demandes et la manière de les appréhender dans un premier temps. Elles ont ainsi rapidement travaillé sur une charte et des éléments de doctrine pour mieux apprécier et formuler des avis sur ces demandes.

Depuis 2019 et jusqu'en mars 2026, 242 autorisations d'urbanisme pour des constructions agricoles ont été ainsi soumises à l'avis de la CTPENAF et seulement 8 ont reçu un avis défavorable (avis qui ne doit pas obligatoirement être suivi puisqu'il est simplement consultatif), sans que l'on sache exactement, combien ont été effectivement accordées et mises en œuvre.

Avis de la CTPENAF sur les demandes de constructions agricoles en loi Littoral (L. 121-10 CU)				
Année	**Défavorable**	**Favorable**	**Favorable avec réserve**	**Total**
2019		4		4
2020		43		43
2021	1	78	2	81
2022		40	2	42
2023	1	33		34
2024		16		16
2025	4	14		18
2026	2	2		4
Total	**8**	**230**	**4**	**242**

2.1.2 La suppression du hameau nouveau intégré à l'environnement

Comme indiqué plus haut, à l'instar de la loi « Montagne », la loi « Littoral » comportait une possibilité de déroger au principe de l'extension en continuité des agglomérations et villages par la planification d'un hameau nouveau intégré à l'environnement.

Dispositif quasi inutilisé à l'échelle nationale, devenu quelque peu anachronique au regard du renforcement des objectifs généraux du code de l'urbanisme en matière de préservation des espaces naturels et agricoles, de la biodiversité, de limitation des besoins de déplacements et des émissions de gaz à effet de serre, … et de l'évolution des territoires littoraux qui offrent de nombreuses possibilités de répondre au besoin d'urbanisation par la densification et l'extension en continuité des agglomérations et villages**, la loi ELAN l'a définitivement supprimé, confortant ainsi, le choix déjà opéré dans le PADDUC en 2015.**

2.1.3 Des conditions plus strictes pour la densification des espaces déjà urbanisés

La jurisprudence a longtemps acté que considérant que la loi Littoral :

- Comportait des dispositions ne traitant essentiellement que des modalités de l'extension de l'urbanisation (en imposant la continuité avec les agglomérations et village ou l'extension limitée dans les Espaces Proches du Rivage) ;
- Mais prévoyait par ailleurs la densification « des espaces déjà urbanisés » dans le cadre du principe de préservation de la bande des 100m ;

il y avait donc, « par défaut », un autre type d'entité urbaine que les agglomérations et villages, qui s'il n'admettait pas l'extension de l'urbanisation, pouvait être densifié.

Le PADDUC de 2015 avait usé de son habilitation normative pour définir des critères d'identification de ces espaces urbanisés (cf. partie 3), et poser comme une orientation fondamentale d'urbanisme de prioriser le renforcement de ces espaces avant toute extension de l'urbanisation, c'est-à-dire leur densification et/ou la diversification de leurs fonctions, et/ou leur requalification urbaine plus largement (notamment par une trame d'espaces publics).

La loi « ELAN » est venue entériner cette interprétation et préciser les caractéristiques de ces espaces ou secteurs déjà urbanisés :*« 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 » (art. L. 121-8 CU).

Toutefois, elle en a réduit :

- **Le champ d'application spatiale :** les secteurs déjà urbanisés (qui ne peuvent être reconnus comme agglomération ou village) ne peuvent être densifiés que s'ils sont situés en dehors des espaces proches du rivage ;
- **Les destinations urbaines possibles des projets de densification :** *« à des fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement et d'implantation de services publics ».*
- **Les modalités de recours à cette possibilité :** cette densification n'est plus possible dans le cadre simple d'une planification à l'échelle communale ou du RNU ; elle n'est possible qu'à condition que le secteur déjà urbanisé ait été identifié préalablement par un SCoT ou le PADDUC, et qu'il ait été délimité par un PLU, excluant ainsi, le recours à la carte communale pour ce faire.

Cette évolution législative intervenue trois ans après l'entrée en vigueur du PADDUC est loin d'être anodine.

Comme rappelé précédemment, le PADDUC avait fait du renforcement des espaces déjà urbanisés une priorité d'aménagement du territoire car depuis 40 ans, l'urbanisation ne s'est quasiment pas développée sous forme d'agglomération ou de village, mais principalement sous forme d'opérations immobilières, souvent à usage exclusif d'habitat, dans les espaces proches du rivage, produites au coup par coup, au gré des opportunités foncières, sans aucun lien entre elles, entrainant des ruptures morphologiques, viaires, et de continuité. En outre, un des objectifs du renforcement urbain était d'apporter de nouvelles fonctions dans des secteurs souvent exclusivement dortoirs. **Aussi, s'il est encore possible d'y créer des services publics, des espaces publics, ainsi qu'une offre d'hébergement marchand, il n'est en revanche plus possible, en application de la loi « ELAN », d'y créer des commerces ou d'y implanter d'autres types d'activités économiques.**

De plus, leur densification reste subordonnée à leur localisation par un SCoT ou le PADDUC (cf. discussion sur les choix à opérer pour la révision du PADDUC en partie 3), ce qui, dans un territoire jusqu'à présent dépourvu de SCoT, et qui venait tout juste de se doter de son document de planification territorial attendu depuis 30 ans, **laisse en suspens cette orientation prioritaire du PADDUC et promeut, par défaut, l'extension urbaine des agglomérations et villages.**

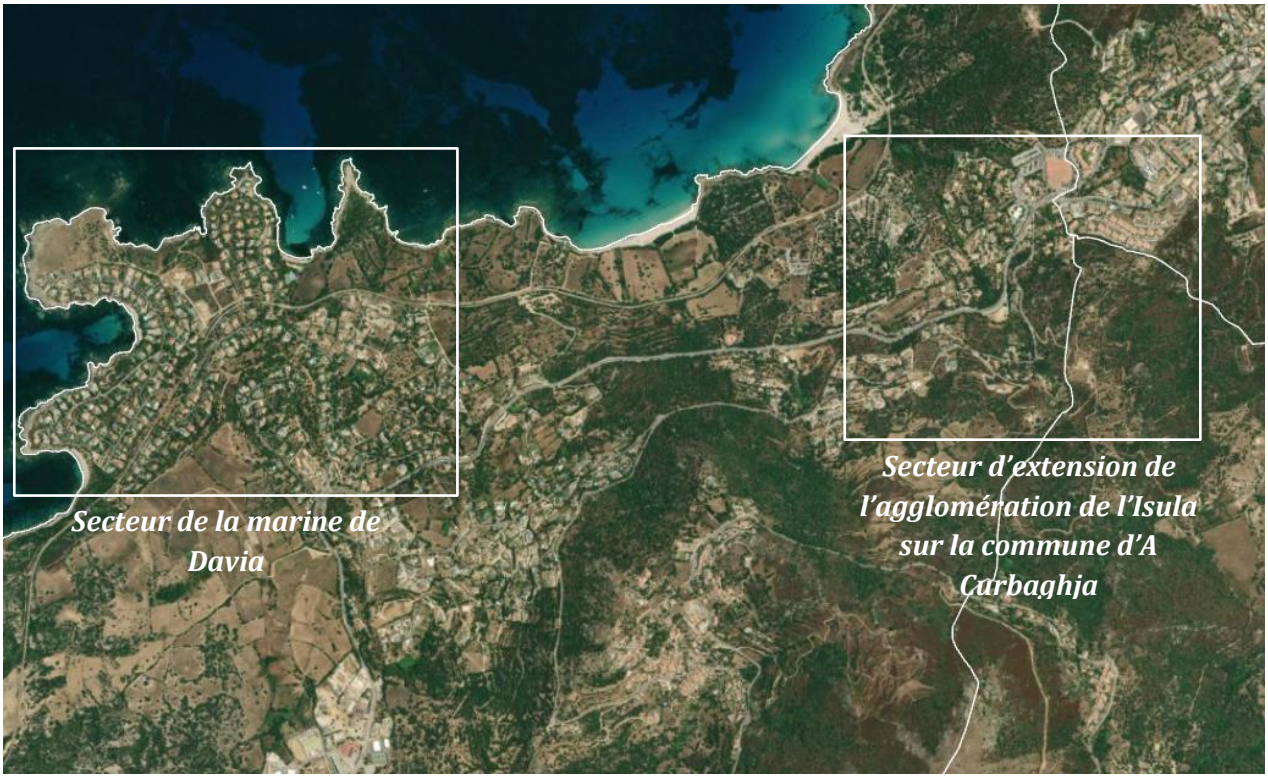
Alors que la loi Climat et Résilience, puis la loi ZAN, sont venues encadrer plus strictement la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers, cela peut paraître paradoxal.

Toutefois, on peut aussi y voir un effet levier positif pour motiver la planification intercommunale et la recherche de cohérence territoriale puisque cette nouvelle disposition a encouragé trois territoires (Sud Corse, Costa Verde, Castellu – Fium'Orbu, venant s'ajouter au PETR de Balagne) à prescrire l'élaboration d'un SCoT alors qu'il n'y avait jusque-là, aucune incitation juridique pour cela, au contraire des territoires de France continentale, qui ne peuvent ouvrir de zones à l'urbanisation dans un PLU, que si le territoire est couvert par un SCoT (art. L. 142-4 du code de l'urbanisme).

On peut cependant s'interroger sur le fondement de cette incitation : dans le droit de l'urbanisme ordinaire, la nécessité de disposer d'un SCoT pour ouvrir à l'urbanisation apparaît comme l'un des

instruments de la maîtrise du développement urbain (soit de l'extension urbaine) et de la cohérence territoriale, tandis qu'en Corse, l'extension urbaine est dispensée de SCoT mais la densification des espaces déjà urbanisés ne peut se faire sur le littoral (là où ils sont les plus nombreux) qu'à condition que le territoire soit déjà couvert par un SCoT les identifiant (et hors des espaces proches du rivage).

À titre d'exemple, la marine de Davia, sur la commune d'A Curbaghja, qui compte bien plus de 100 constructions à usage d'habitation et qui a jusqu'à présent été classée zone constructible du POS puis des PLU successifs, fait désormais l'objet d'une interdiction de construire dans le projet de PLU arrêté soumis récemment à enquête publique (zone UD mais qui interdit les nouvelles constructions), sans que cela puisse être changé par un SCoT ou le PADDUC compte tenu de sa situation en espaces proches du rivage. Tandis qu'en limite de l'Isula, il est possible d'étendre l'urbanisation en extension de l'agglomération, donc en élargissant les enveloppes déjà urbanisées.



Secteur de la « marine de Davia »

Par ailleurs, dans le cadre d'un contentieux contre un projet immobilier, le Conseil d'État, par un arrêt du 25 mars 2025 (CE n°472833) a été amené à confirmer que la partie la plus densément bâtie du littoral de Pietrosella ne pouvait être qualifiée d'agglomération, en remettant en cause ce projet d'extension derrière la mairie, et par la même la zone U du PLU dans le secteur : *« En estimant que le terrain d'assiette du projet litigieux n'était pas situé dans un secteur caractérisé par une densité de constructions significative permettant d'être regardé comme une agglomération au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme précisées par le Plan d'aménagement et de développement durable de Corse, la Cour n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis. La Cour ne s'est pas bornée à prendre en compte les constructions situées sur les seules parcelles limitrophes de ce terrain mais a apprécié le respect du principe de continuité en restituant le terrain d'assiette du projet dans l'ensemble de son environnement. Il s'ensuit que la Cour n'a pas commis d'erreur de droit. ».* Or, situés dans les Espaces Proches du Rivage, les espaces urbanisés dans ce secteur ne pourront plus être renforcés.

Lieu-dit Sorbella – projet de 11 maisons individuelles derrière la mairie

Cette urbanisation du littoral à Pietrosella n'est pas un cas isolé et anecdotique ; il est représentatif du mode d'urbanisation qu'a connu le littoral de Corse depuis plus de 40 ans, en particulier dans les espaces proches du rivage, par juxtaposition d'opérations immobilières. Cela a produit une urbanisation destructurée mais parfois assez dense, qui, sans nouvelle évolution législative, pourrait se retrouver figée en l'état (mais en réalité de nombreuses autorisations d'urbanisation continuent d'y être délivrées sans être attaquées et/ou de produire des effets, transformant peu à peu ces espaces).

Cette restriction apportée par la loi « ELAN » a conduit certaines communes à tenter de faire reconnaître de simples secteurs urbanisés, qui pouvaient avant 2018 être densifiés mais pas étendus, comme des agglomérations ou des villages qui pourraient alors s'étendre et/ou à réclamer une évolution des critères définis par le PADDUC pour caractériser les agglomérations et villages afin de faciliter cette reconnaissance.

Pour reprendre l'exemple de la marine de Davia, la Cour Administrative d'Appel de Marseille a eu à trancher un contentieux dans lequel une société civile immobilière avait obtenu l'annulation par le TA de Bastia d'un permis de construire accordé par la mairie à des particuliers dans ce secteur et elle confirme l'annulation en retenant que la marine de Davia ne peut être considérée comme un village au sens du PADDUC : *« la Marina di Davia est une zone pavillonnaire d'environ deux cent cinquante maisons individuelles réparties de façon homogène selon le plan parcellaire et pour la plupart accompagnées de piscines. La commune précise qu'elle comporte des accès aux plages, des restaurants et des activités*

sportives. Compte tenu de sa trame, de sa morphologie, et de l'absence d'indices de vie sociale en dehors des activités de villégiature, elle ne constitue pas un village corse au sens du PADDUC, tel qu'il précise les dispositions de l'article L.121-8 du Code de l'urbanisme.» (arrêt CAA Marseille, 19 avril 2021, n°19MA02510). Ainsi la commune n'aurait pas pu qualifier autrement cette zone dans son projet de révision de PLU, en voie d'achèvement.

Cela étant, même en l'absence du PADDUC, les positions de la CAA de Marseille concernant des communes littorales du continent demeurent relativement similaires et exigeantes concernant la caractérisation d'une agglomération et ou d'un village, d'une part en termes de nombre et densité de constructions mais aussi d'autre part, en termes d'organisation spatiale, de diversité des fonctions urbaines, et notamment d'éléments de vie collective (pas uniquement une zone dortoir ou de villégiature). On retrouve d'ailleurs cette appréciation dans l'Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015. Il en est de même pour la CAA de Bordeaux pour le littoral Aquitain, ou encore pour la CAA de Lyon concernant les communes de montagne soumises à la loi Littoral (riveraines de grands lacs), bien qu'évidemment, s'agissant de cas par cas, il puisse arriver que certains secteurs présentant une urbanisation très compacte et importante soient accueillis comme agglomération par les juges en dépit de l'absence d'une diversité de fonctions. La Bretagne se distingue avec une appréciation plus souple par le juge de la notion d'agglomération ou de village, qui le plus souvent, considère uniquement le nombre et la densité des constructions, retenant ainsi ce qui serait considéré ailleurs comme de simples espaces urbanisés. C'était aussi jusque-là l'appréciation retenue par le Conseil d'Etat. Cependant, considérant que la loi ELAN est venue définir les secteurs déjà urbanisés, qui doivent être distingués (hors des EPR) d'une part, des agglomérations et villages, autorisés à s'étendre, et d'autre part, de l'urbanisation diffuse qui ne peut être ni étendue ni densifiée, cela devrait vraisemblablement induire une exigence plus forte pour la caractérisation des agglomérations.

2.1.4 Le rôle renforcé du SCoT

La loi ELAN a également conforté la place et le rôle du SCoT dans la hiérarchie des documents de planification, et renforcé ses habilitations.

Le SCoT désormais intègre toutes les politiques sectorielles ayant un rôle en urbanisme.

En outre, la loi ELAN lui confère la compétence de préciser les modalités d'application de la Loi Littoral (art. L. 121-3 CU), alors qu'il s'agissait jusque-là de l'apanage des Directives Territoriales d'Aménagement établies par l'État et des schémas d'aménagement régionaux ultramarins approuvés par décret en Conseil d'Etat, et que la Collectivité de Corse était la seule collectivité locale à avoir compétence en la matière à travers l'élaboration du PADDUC.

Elle va même au-delà, en précisant que « le SCoT 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 (art. L. 141-13 du code de l'urbanisme) ». En Corse toutefois, le PADDUC peut s'y substituer. En outre, il conserve son habilitation à préciser les modalités d'application des lois Littoral et Montagne

Dans les faits, la loi est venue là encore consacrer une pratique courante des SCoT et quasiment inévitable pour jouer correctement leur rôle et sécuriser au mieux les documents d'urbanisme inférieurs, et, en bout de chaîne, les autorisations d'urbanisme.

Ce caractère incontournable et stratégique a été encore renforcé par les Lois Climat et Résilience, puis ZAN, qui conditionne les ouvertures à l'urbanisation par les documents locaux d'urbanisme de type PLU/carte communale, à la définition de la trajectoire ZAN par le SCoT, en allant jusqu'à la caducité automatique des zones ouvertes antérieurement à défaut.

Là encore toutefois, le PADDUC aurait pour effet de lever cette obligation s'il intègre la trajectoire ZAN, limitant, une nouvelle fois en Corse, la nécessité de recourir à ce document pourtant reconnu comme stratégique et placé au cœur du dispositif de planification des politiques d'aménagement du territoire en France métropolitaine.

2.2 Les évolutions à venir à travers la révision du PADDUC

2.2.1 La possibilité pour le PADDUC de « se substituer » aux SCoT pour lever certaines obligations et conditions d'ouverture à l'urbanisation

Par sa seule existence, le PADDUC (et avant lui le SAC) a pour effet de supprimer sur l'ensemble du territoire de Corse l'obligation de disposer d'un SCoT pour qu'un PLU ou une carte communale puisse ouvrir des zones à l'urbanisation.

L'article 42 de la loi ELAN qui a la fois entériné la notion d'espace urbanisé (secteur déjà urbanisé) et en a réduit l'usage, lui confère aussi la possibilité de se substituer aux SCoT pour localiser ces espaces dans les communes littorales et permettre ainsi aux PLU de les délimiter, même en l'absence de SCoT.

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

I -La section 1 du chapitre Ier du titre II du livre Ier 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) À 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 la localisation des formes urbaines reconnues par la loi « Littoral », dont les espaces déjà urbanisés, est une obligation pour les SCoT, il ne s'agit en revanche pour le PADDUC que d'une possibilité et cette fois, le PADDUC n'aura cette portée que s'il le signifie expressément ; ce ne sera pas automatiquement attaché à son approbation. S'agissant d'une faculté pour le PADDUC, l'Assemblée de Corse pourrait aussi choisir de ne pas s'en saisir tout de suite mais lors d'une prochaine révision ou d'une révision conduite parallèlement sur ce seul sujet, de sorte d'en dissocier le calendrier.

Dans la mesure où le PADDUC se substituerait aux SCoT sur ce point :

- D'une part, ça n'aura pas pour effet de soustraire les SCoT qui s'élaborent à leur obligation de définition et localisation des formes urbaines, ni de leur faire obstacle ;
- D'autre part, dès l'entrée en vigueur d'un SCoT sur un territoire, ces dispositions du PADDUC deviendront sans effet, même si bien sûr, le SCoT devra être compatible avec les autres dispositions du PADDUC, y compris ses précisions aux modalités d'application de la loi « Littoral ».

Ce choix n'est bien évidemment pas sans conséquence, tant sur la durée de révision du PADDUC, sa sécurité juridique mais aussi, sur le plan politique, sur les marges de manœuvre des collectivités locales, ainsi que sur l'incitation à réaliser un SCoT. C'est l'un des objets de ce rapport que d'éclairer ce choix (cf. partie 3).

En outre, les lois « Climat et Résilience » puis ZAN rendent la définition de la trajectoire ZAN par le PADDUC suffisante en Corse pour que les communes/intercommunalités puissent, à travers un PLU ou une carte communale, continuer à ouvrir à l'urbanisation, sans qu'il soit nécessaire de disposer d'un SCoT

avant le 22 février 2027, leur permettant ainsi d'échapper au principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT.

Article L142-4 du code de l'urbanisme

Dans les communes où un schéma de cohérence territoriale n'est pas applicable :

1° Les zones à urbaniser délimitées après le 1er juillet 2002 ainsi que les zones naturelles, agricoles ou forestières d'un plan local d'urbanisme ou d'un document en tenant lieu ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution d'un document d'urbanisme ;

2° Les secteurs non constructibles des cartes communales ne peuvent être ouverts à l'urbanisation à l'occasion de l'élaboration ou d'une procédure d'évolution de la carte communale ;

3° Les secteurs situés en dehors des parties urbanisées des communes non couvertes par un document d'urbanisme ne peuvent être ouverts à l'urbanisation pour autoriser les projets mentionnés aux 3° et 4° de l'article L. 111-4 ;

4° À l'intérieur d'une zone ou d'un secteur rendu constructible après la date du 4 juillet 2003, il ne peut être délivré d'autorisation d'exploitation commerciale en application de l'article L. 752-1 du code de commerce, ou d'autorisation en application des articles L. 212-7 et L. 212-8 du code du cinéma et de l'image animée.

Pour l'application du présent article, *les schémas d'aménagement régional des collectivités de l'article 73 de la Constitution mentionnés à l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales, le schéma directeur de la région d'Ile-de-France prévu à l'article L. 123-1,* ***et le plan d'aménagement et de développement durable de Corse prévu à l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales ont valeur de schéma de cohérence territoriale****.*

2.2.2 L'obligation pour le PADDUC de définir les secteurs exclus de l'application du principe d'extension en continuité des agglomérations et villages au sens de la loi « Littoral ».

Tenant compte des demandes appuyées des élus locaux concernant les difficultés qu'ils rencontreraient du fait de l'application cumulée des lois Littoral et Montagne dans nombre de communes, le gouvernement a introduit, via la loi « ELAN », de nouvelles dispositions à l'article L. 4424-12 du CGCT, le complétant d'un paragraphe II bis ainsi rédigé : *« 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. ».*

Celui-ci apparaît motivé par une recherche d'équité territoriale du point de vue des règles d'urbanisme et du régime juridique le plus adapté à la situation géographique des communes ou d'une partie de leur territoire, afin que les secteurs qui présentent un caractère montagnard, puisse bénéficier des dispositions de la loi Montagne qui leur sont plus adaptées, comme en témoigne l'exposé des motifs de l'amendement reproduit ci-après :

Direction de la séance

Projet de loi

Évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

(1ère lecture)

(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE)

(n° 631 , 630 , 604, 606, 608)

N° 776 rect.

13 juillet 2018

C	Favorable
G	Favorable
Adopté	

AMENDEMENT

présenté par

Le Gouvernement

ARTICLE 12 NONIES

Compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

... - Après le II de l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales, il est inséré un II bis ainsi rédigé :

« II bis. – Dans les communes soumises simultanément aux dispositions des chapitres I et II du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme, les dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme ne s'appliquent 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'État dans le département après avis du conseil des sites de Corse. »

Objet

La préservation du patrimoine littoral est une priorité des élus locaux de Corse qui restent attachés à concilier les enjeux paysagers et environnementaux avec le développement de leur territoire.

Les spécificités géographiques de la Corse ont pour effet de soumettre à la loi Littoral des zones de montagne, alors que leurs caractéristiques géographiques et leur situation foncière ne semblent pas le justifier.

Le présent amendement permet donc à un document de planification stratégique et prospectif à l'échelle de l'île, le PADDUC, de déterminer, sur le territoire des communes soumises à la fois à la loi Littoral et à la loi Montagne,

les secteurs dans lesquels le principe d'extension de l'urbanisation en continuité de la loi Littoral n'est pas applicable. Dans ces secteurs, c'est le principe d'urbanisation en continuité de la loi Montagne qui s'appliquera. Ce dernier, qui autorise l'urbanisation en continuité des hameaux et des groupes de constructions, apparaît plus adapté pour gérer les formes d'urbanisation caractéristiques du territoire montagnard corse.

Cette exclusion se justifie pour les secteurs où s'applique la loi montagne qui sont, en dépit de leur appartenance à une « commune littorale », soustraites à l'influence de la mer, de par une certaine distance au rivage (les espaces proches du rivage sont exclus) et présentent par ailleurs des caractéristiques géographiques spécifiques (pente, altitude, etc) propres aux territoires de montagne.

Il appartiendra au PADDUC, sur la base de sa connaissance du territoire et de l'avis du conseil des sites de Corse, de déterminer les secteurs concernés. Le plan local d'urbanisme, à son échelle, précisera les secteurs ainsi identifiés.

Cette exclusion ne s'applique qu'au seul principe de continuité de la loi Littoral prévu à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, les autres dispositions protectrices de la loi Littoral, notamment les dispositions relatives aux espaces remarquables du littoral, aux coupures d'urbanisation ou aux espaces boisés, continuant de s'appliquer selon le droit commun.

Cette disposition vient donc préciser la faculté de décliner les modalités d'application de la loi littoral en Corse par le PADDUC déjà prévue à l'article L 4421-11 du code général des collectivités territoriales.

NB :La rectification consiste en un changement de place (d'un article additionnel après l'article 12 nonies vers l'article 12 nonies).

Par cet article, ce n'est pas une faculté qui est conférée au PADDUC, mais bien une obligation de déterminer les secteurs des communes simultanément soumises aux dispositions des lois Littoral et Montagne, où l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme serait écartée.

Ainsi, l'extension de l'urbanisation n'y serait plus soumise à la continuité avec les agglomérations et villages.

Cependant, les communes potentiellement concernées étant par ailleurs soumises à l'application des dispositions de la loi Montagne en matière d'extension de l'urbanisation, l'extension de l'urbanisation y demeurera soumise au principe de continuité, mais cette fois-ci, non pas avec les agglomérations et villages, mais avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles et groupes d'habitations existants, dès lors que ces types de formes urbaines se présenteront dans les secteurs déterminés par le PADDUC. En toute rigueur, elles pourraient également bénéficier des aménagements à ce principe rappelés plus haut (étude de discontinuité, HNIE et GHNIE, ZUFTECAL), ce qui pose clairement la question de la compatibilité d'une telle éventualité d'une part avec les dispositions du PADDUC en vigueur (qui fait de l'extension en discontinuité y compris sur les communes non littorales une exception), et d'autre part avec l'intention du législateur. En effet, l'exposé des motifs de l'amendement affiche très clairement l'objectif de rendre possible l'extension en continuité des formes urbaines de montagne (plus nombreuses que les formes urbaines reconnues comme admettant l'extension en "loi Littoral") notamment les hameaux et groupes de constructions, et de "gérer les formes d'urbanisation caractéristiques du territoire montagnard corse", mais n'évoque à aucun moment la possibilité d'extension en discontinuité, pourtant rendue possible par cet article de la loi ELAN.

En outre, la densification des secteurs déjà urbanisés pourrait être autorisée, sans qu'il ait été nécessaire de les identifier dans le PADDUC ou un SCoT.

Il apparaît, au regard de la rédaction finale de l'article retenue, et au-delà de ce que l'objet de l'amendement peut laisser entendre, que la Collectivité de Corse pourrait exclure des secteurs de l'application de l'article L. 121-8 pour cibler des situations particulières qu'elle souhaiterait débloquer, sans que les secteurs considérés ne présentent nécessairement un caractère montagnard, dès lors qu'ils sont situés en dehors des espaces proches du rivage, qu'elle le justifie et obtienne l'accord des deux Préfet de département après l'avis du Conseil des Sites.

Le fait que dans l'exposé des motifs, le législateur renvoie au PADDUC et à sa "connaissance du territoire", *« la détermination de ces secteurs »* peut donc être compris soit comme un moyen d'identifier les formes urbaines de types hameaux, groupes de constructions traditionnelles et groupes d'habitation en continuité desquelles l'extension de l'urbanisation serait admise (ce qui serait totalement en phase avec l'exposé des motifs), soit d'identifier de vastes secteurs sur lesquels, en plus de l'extension en continuité des formes urbaines qui s'y trouvent incluses, l'extension en discontinuité deviendrait possible au travers de l'élaboration d'un PLU, ce qui serait conforme au texte de loi mais bien moins en phase avec l'exposé des motifs (cf. §1.6.3 ci-après)

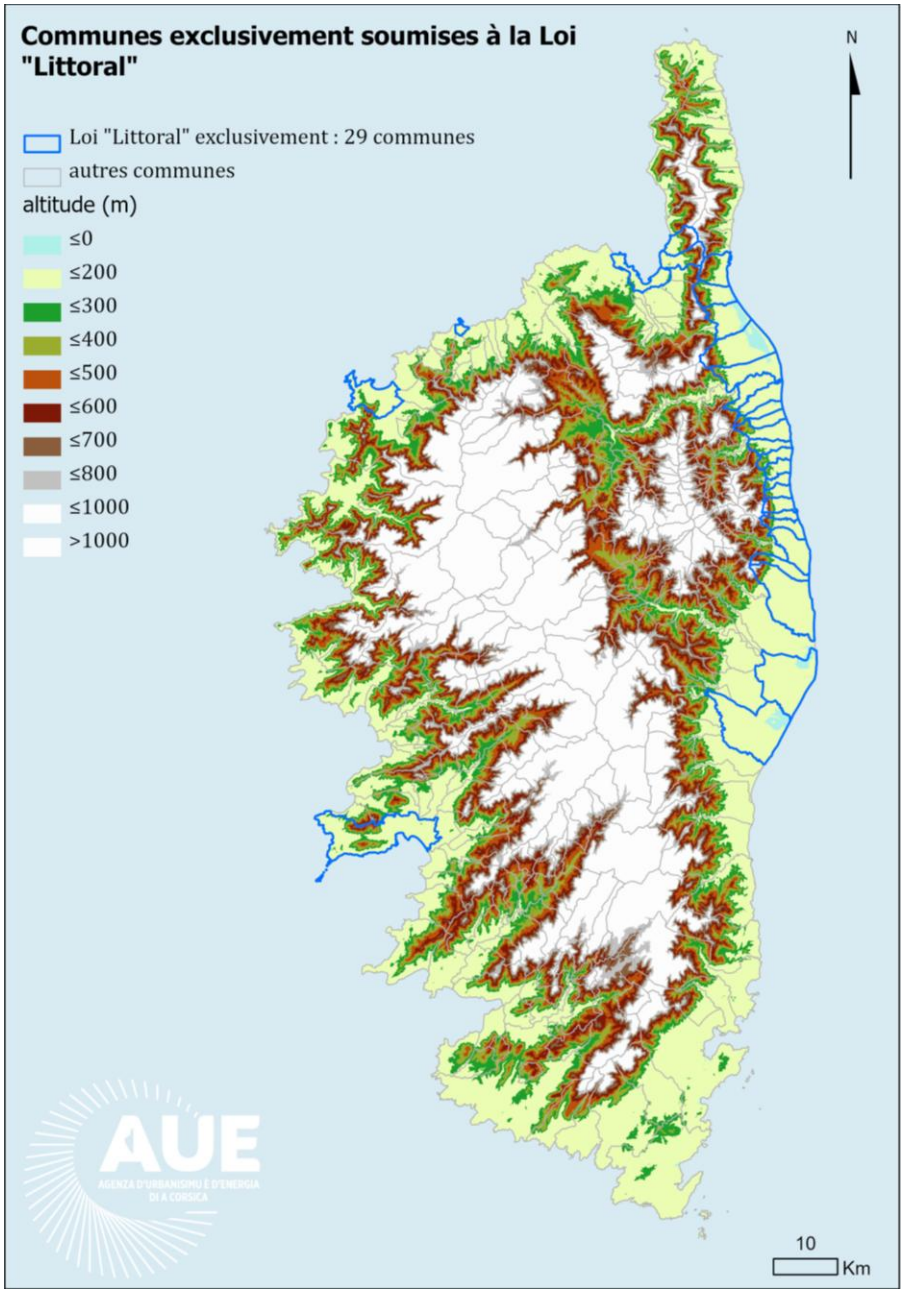
Une troisième voie pourrait consister à identifier d'une part des formes urbaines "caractéristiques du territoire montagnard corse" (hameaux, groupes de constructions traditionnelles, groupes d'habitation), en continuité desquelles l'extension de l'urbanisation serait possible (ainsi que la densification), et d'autre part des sites ponctuels, identifiés en fonction d'enjeux spécifiques, sur lesquels il serait opportun d'autoriser une urbanisation en discontinuité pour servir les besoins du projet d'aménagement porté par le PADDUC (secteurs stratégiques pour un développement économique ou la réalisation de certains équipements).

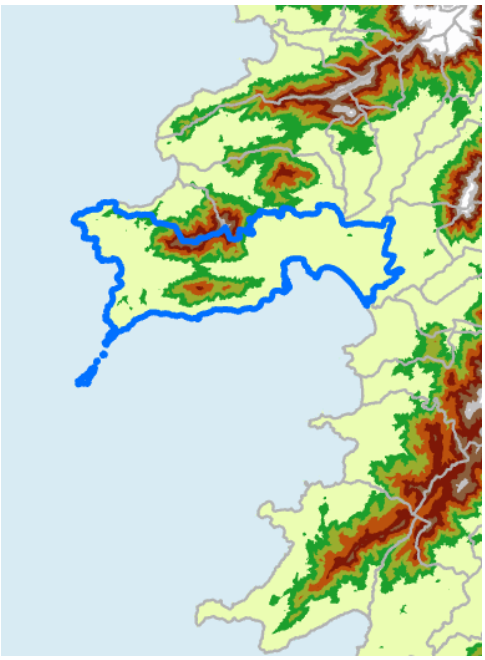
Toutefois, il faudra pour cela qu'à la suite du PADDUC, les communes concernées se dotent de PLU ou les révisent pour y délimiter les secteurs déterminés par le PADDUC. Il ne leur sera donc pas possible :

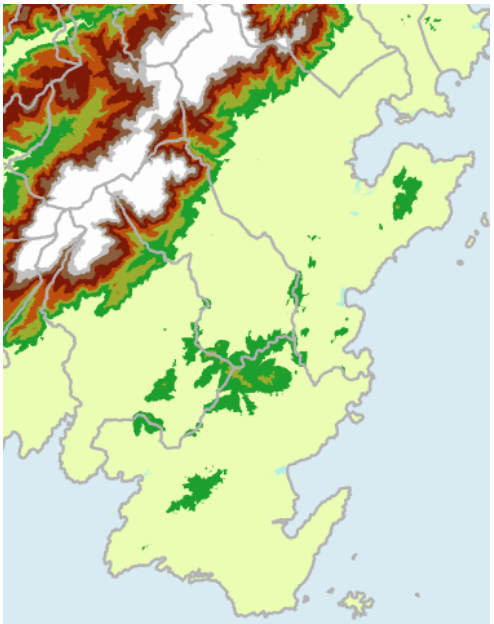
- De faire usage des dispositions particulières de l'article L. 122-7-III du code de l'urbanisme concernant les constructions en discontinuité dans les communes de Montagne au RNU ;
- De recourir à une carte communale pour ouvrir ces secteurs à l'urbaniser ou leur adosser une extension de l'urbanisation.

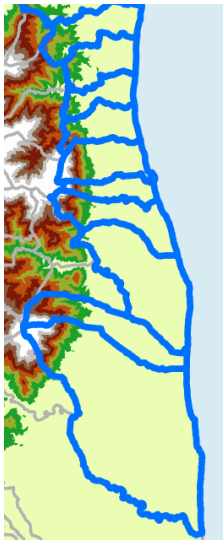
Il faut cependant rappeler qu'à compter d'août 2027, ce sont toutes les communes soumises à la loi « Montagne » de Corse qui ne pourront plus procéder à des extensions de l'urbanisation sans document d'urbanisme, s'alignant ainsi sur le droit commun (par ailleurs déjà applicable aux communes littorales), bien que cette disposition issue de la loi « ZAN » soit actuellement remise en discussion dans le cadre des débats au Parlement sur la proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine.

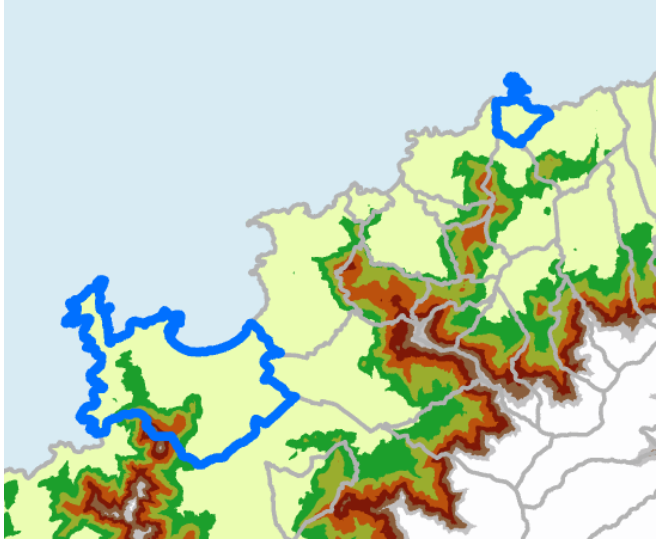
Par ailleurs, pour les 29 communes soumises exclusivement à la loi « Littoral » (sur 98), il ne sera pas possible de déterminer des secteurs où l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme serait écartée, bien qu'elles comportent des secteurs avec une altitude assez marquée, tandis que d'autres comme Algaghjola ou Bunifaziu, sont soumises à la loi Montagne malgré une altitude en deçà de 300m voire presque intégralement en deçà de 200m. De même qu'à l'inverse, des communes extrêmement proches du rivages de la mer et présentant une ambiance littorale ne sont pas soumises à la loi « Littoral » mais uniquement à la loi Montagne car elles n'atteignent pas la côte. Aussi, quoi qu'il en soit, il ne sera pas possible de garantir une parfaite équité selon la situation géographique des communes et le régime d'urbanisme applicable.

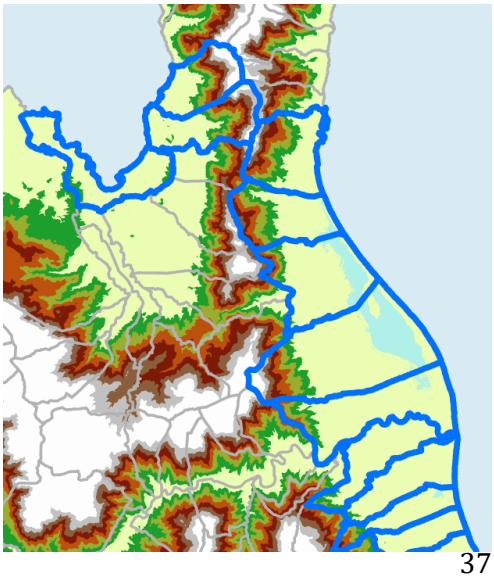

Communes exclusivement soumises à la Loi "Littoral"
N
Loi "Littoral" exclusivement : 29 communes
autres communes
altitude (m)
≤0
≤200
≤300
≤400
≤500
≤600
≤700
≤800
≤1000
>1000
AUE
AGENZIA D'URBANISMU È D'ENERGIA DI A CORSICA
10
Km











On peut enfin s'étonner qu'au-delà de l'exercice normal par l'État du contrôle de légalité du PADDUC, la Collectivité de Corse soit :

- D'une part, tenue de faire usage de cette disposition alors même que l'Assemblée de Corse n'a pas été saisie pour avis sur le projet de loi comme elle aurait dû l'être ;
- Et d'autre part, de demander l'accord des deux préfets de département sur l'usage qu'elle en aura fait.

Au regard tant de ses compétences particulières, acquises depuis plus de 20 ans, que de l'avancée générale des démarches de décentralisation des pouvoirs, ainsi que des habilitations renforcées des SCoT, cela peut paraître quelque peu anachronique.

Un rapport d'information a été présenté et débattu à l'Assemblée de corse en janvier 2020 (rapport n°2020/E1/003) afin d'informer les conseillers territoriaux sur les enjeux associés à ces nouvelles habilitations et de préparer les débats à venir. L'essentiel des considérations contenues dans ce rapport restent d'actualité.

2.3 Effets attendus et risques

Les évolutions législatives décrites dans les sections précédentes poursuivent des objectifs de rationalisation et de renforcement de la protection des espaces naturels et agricoles qui s'inscrivent dans la continuité de l'esprit des lois « Littoral » et « Montagne ». Leur mise en œuvre en Corse produit cependant des effets ambivalents qu'il importe d'identifier clairement avant d'aborder les choix à opérer pour la révision du PADDUC.

2.3.1 Des effets attendus globalement positifs

La suppression du hameau nouveau intégré à l'environnement en loi « Littoral » ferme une voie de discontinuité déjà restreinte par le PADDUC et devenue anachronique dans des territoires littoraux où les besoins d'urbanisation peuvent, sauf exceptions rarissimes, être satisfaits par la densification et l'extension en continuité des agglomérations et villages existants.

La reconnaissance légale des secteurs déjà urbanisés, même si elle s'accompagne de restrictions, sécurise juridiquement une réalité de terrain que la jurisprudence avait progressivement consacrée.

L'assujettissement croissant de l'ouverture à l'urbanisation à l'existence d'un SCoT constitue une incitation puissante à la planification de l'aménagement supracommunale, dont la Corse a longtemps manqué et dont on a vu qu'elle a déjà produit des effets concrets avec la prescription de l'élaboration de trois SCoT (qui s'ajoutent à celui préalablement prescrit en Balagne).

Par ailleurs, l'échéance 2027 posée par la loi ZAN met un terme à la dérogation au principe de planification dans les communes soumise exclusivement au régime de la loi « Montagne » sans document d'urbanisme, mettant fin à une situation qui avait, pendant des décennies, favorisé le développement dispersé de l'urbanisation.

2.3.2 Des effets paradoxaux préoccupants

Ces évolutions produisent cependant des effets qui peuvent contredire leurs propres objectifs.

Le plus manifeste concerne les secteurs déjà urbanisés dans les espaces proches du rivage. En les excluant du dispositif de densification des SDU et en restreignant les destinations admissibles hors des espaces proches du rivage, la loi ELAN fige dans leur état actuel des secteurs souvent monofonctionnels,

dépourvus de services et de commerces, alors même que le PADDUC avait fait de leur requalification fonctionnelle une priorité d'aménagement. En outre, l'interdiction d'y implanter des commerces prive ces secteurs d'un levier essentiel de mixité urbaine, sans que cette restriction ait un effet direct sur la préservation des espaces naturels.

Par ailleurs, la conditionnalité de la densification des SDU à leur identification par un SCoT ou le PADDUC crée une situation de vide opérationnel dans les territoires non couverts par un SCoT, soit à ce jour, tous les territoires avec une façade littorale, bien qu'ils accueillent l'essentiel de la population et de la demande en urbanisation, qui inévitablement, sera satisfaite par des extensions urbaines sur les espaces naturels, agricoles et forestiers. Le dispositif pensé pour maîtriser le développement urbain dans les communes littorales produit ainsi, par défaut, un effet d'encouragement à l'extension.

2.3.3 Des risques à anticiper

La disposition sur l'exclusion de l'application de l'article L.121-8 du code de l'urbanisme dans les communes sous double régime loi Montagne/Loi Littoral recèle un risque d'usage détourné que l'exposé des motifs de l'amendement gouvernemental cherche à prévenir sans y parvenir pleinement. La tentation de soustraire des sites, soumis à une forte pression immobilière ou touristique, du champ d'application du principe de continuité littorale, au motif de leur caractère montagnard ou non littoral, est réelle.

Pour illustrer ce risque, on peut citer en première approche l'exemple des quelques communes périurbaines des principales agglomérations de l'île non soumises à la loi « Littoral » mais soumises à la loi Montagne, qui connaissent un étalement urbain très fort :

- Soit dans leur partie basse et peu pentue, en fond vallée, sans que ce développement ne bénéficie réellement aux villages perchés du même territoire communal, dont les contraintes de topographie, climat, cultivabilité des sols, est à l'origine du classement en loi Montagne ;
- Soit en coteaux pour rechercher la vue mer.

Ce développement se produit à partir du moindre petit groupe d'habitations, dans une acception souple de la loi, soit en discontinuité, comme le permet la loi « Montagne » bien qu'il s'agisse d'un régime d'exception que le PADDUC a entendu très fortement limiter et conditionner, mais qui n'est clairement pas appliqué comme tel.

On peut aussi citer les abords de certains cols routiers ou de sites d'intérêt touristique dont le processus de "paillotisation" avait été identifié dans le PADDUC de 2015, et dont l'ouverture à une urbanisation pérenne n'est aujourd'hui empêché que par le fait qu'ils se trouvent sur le territoire de communes littorales, soumis intégralement à l'application de l'article L.121-8 du code de l'urbanisme.

Ces risques sont à anticiper lors de la détermination des secteurs soustraits à l'application de l'article L. 121-8. La définition par exemple d'une zone de montagne plutôt que de secteurs au sein de cette zone pourrait les favoriser.

Cependant, encore une fois, il ne faut pas s'y tromper, les situations évoquées relèvent davantage d'un manque d'application des dispositions de la loi Montagne et du PADDUC, que des souplesses de la loi Montagne. En outre, celles induites par les dispositions particulières de loi Montagne concernant le RNU ne pourraient se reproduire puisque les secteurs d'exclusion de l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme déterminés par le PADDUC devront être délimitées par un PLU pour être opérantes.

Par ailleurs, de manière générale, il faut avoir à l'esprit qu'en excluant certains secteurs de l'application de l'article L. 121-8, le PADDUC va automatiquement générer davantage de sites potentiels de

développement de l'urbanisation, alors même que le volume global d'urbanisation doit être réduit et que le PADDUC doit fixer la trajectoire pour atteindre l'objectif zéro artificialisation nette à l'horizon 2050.

Ainsi le risque principal réside dans l'articulation entre les différents outils et échéances : PADDUC, SCoT, PLU et trajectoire ZAN doivent former un système cohérent, mais leurs calendriers d'élaboration et de révision ne sont pas synchronisés. Un PADDUC révisé sans SCoT en vigueur sur la majorité du territoire laissera des communes sans cadre opérationnel pour la densification des SDU, tandis qu'un SCoT élaboré avant la révision du PADDUC devra anticiper des orientations que le PADDUC n'aura pas encore formellement arrêtées.

C'est précisément pour éclairer ces choix structurants et anticiper ces risques que la partie 3 du présent rapport examine les options ouvertes au PADDUC et les arbitrages qu'elles impliquent.

2.3.4 Les bons outils au bon endroit : pourquoi l'ordre des choix compte

Ces constats mettent en évidence un point déterminant : ce n'est pas tant l'existence des règles que leur mobilisation, et surtout, leurs différentes combinaisons possibles, qui conditionnera les effets réels de ces évolutions.

Dans ce contexte, le rôle du PADDUC apparaît central. Les habilitations qui lui sont confiées n'emportent pas d'effet automatique : elles ouvrent des possibilités, mais impliquent des choix explicites en matière d'aménagement du territoire.

Ces choix porteront notamment :

- sur le niveau de précision de la définition des formes urbaines,
- sur l'opportunité de leur localisation,
- et sur les conditions d'usage des dispositifs d'exclusion ou de dérogation.

Au-delà de ces aspects techniques, ces décisions interrogent directement la répartition des compétences entre les différents niveaux de planification et la place de la planification intercommunale dans l'organisation du territoire.

Ainsi, les évolutions récentes du cadre juridique ne se traduisent ni par une simplification des règles, ni par un simple enrichissement du PADDUC, mais par l'ouverture de véritables options d'aménagement, aux conséquences structurantes pour le territoire.

Elles appellent, dans le cadre de la révision du PADDUC, des arbitrages explicites, qui seront examinés dans la partie suivante.

3 PARTIE 3 – LES ARBITRAGES À RENDRE POUR LA RÉVISION DU PADDUC

Les cadres juridique et législatif posés dans les deux premières parties permettent d'aborder les choix que la révision partielle du PADDUC devra opérer. Cette troisième partie les examine successivement : la définition des formes urbaines, l'opportunité de les localiser cartographiquement, et la détermination des secteurs exclus de l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme dans les communes simultanément soumises aux lois Littoral et Montagne. Pour chacun, elle s'attache à exposer les options disponibles, leurs avantages et leurs risques, ainsi que leurs interdépendances, de sorte que les arbitrages à rendre puissent être appréciés dans leur ensemble plutôt qu'isolément.

3.1 Réviser la définition par le PADDUC des formes urbaines ?

Au titre de l'article L. 4424-11-I, dès 2002, sans attendre la loi ELAN, le PADDUC peut préciser les modalités d'application des lois « Littoral » et « Montagne » adaptées aux particularités géographiques locales.

A partir de 2007, les contentieux relatifs à l'application de ces lois, en particulier de la loi « Littoral » se sont particulièrement multipliés et outre des autorisations d'urbanisme, de nombreux documents de planification ont été annulés. La Collectivité Territoriale de Corse avait donc fait le choix de se saisir de cette disposition pour d'une part, permettre une meilleure compréhension de ces lois, et d'autre part, en favoriser une juste application, espérant ainsi favoriser l'émergence de documents d'urbanisme juridiquement sécurisés. Les travaux sur la loi « Littoral » ont donc été, juste après ceux sur le logement et le foncier, un préalable aux réflexions d'élaboration du Plan (Assises du Littoral 2012 et ateliers formes urbaines consécutifs).

Pour préciser les modalités d'application des lois « Littoral » et « Montagne », le PADDUC a ainsi défini les formes urbaines qu'elles distinguent à travers des faisceaux de critères et d'indices, présentés sous forme de grille/tableau pour la plupart et accompagnés de précisions rédactionnelles pour en faciliter la compréhension et l'appropriation. Ils figurent dans le livret IV du PADDUC « orientations réglementaires », ainsi que les annexes 2 et 3, qui en reprennent, chacun respectivement, les dispositions relatives à la Montagne, et les dispositions relatives au littoral.

Pour rappel, régime d'urbanisation attaché aux formes urbaines selon les lois « Littoral » VS « Montagne »

	Loi Littoral	Loi Montagne	
Formes urbaines autorisant la **densification**	• Agglomération • Village • Espace urbanisé	• bourg • village • hameau	• groupe de constructions traditionnelles • groupe d'habitations
Formes urbaines autorisant **l'extension** en continuité	• Agglomération • Village • ~~Espace urbanisé~~	• bourg • village hameau	• groupe de constructions traditionnelles • groupe d'habitations

Il y est également précisé la notion de continuité, car on le verra, le plus délicat n'est pas toujours de qualifier la forme urbaine, mais de déterminer si l'urbanisation avoisinante y prend part, est constitutive d'une autre forme urbaine, ou doit être regardé comme du mitage.

3.1.1 *Rappel des définitions des formes urbaines distinguées par la loi « Littoral »*

- ***L'Agglomération***

GRILLE DE LECTURE : FAISCEAU D'INDICES AU SERVICE DE L'IDENTIFICATION DES AGGLOMÉRATIONS				
Critères	**Indicateurs/*indices***		**NOTE (de A à E)**	**Oui/ Non**
① Lieu de vie à caractère permanent	Lieu d'habitat à caractère permanent : nombre significatif de résidences principales			
	Croissance démographique			
	Croissance du parc de logements permanents			
	Concentration d'emplois			
② Fonction structurante pour la microrégion ou pour l'armature urbaine insulaire	Fonction polarisante – Constitue un pôle du maillage territorial	*Constitue une centralité*		
		Dispose d'une aire d'influence : flux entrant puis sortant quotidien de biens et de personnes		
		Pôle de services et/ou pôle d'emplois		
		Anime un territoire		
	Grande mixité des usages et des fonctions et forte multiplicité	*Équipements et services*		
		Emplois		
		Activités et commerces		
		Habitat		
	Bon niveau de desserte par les infrastructures de transports et les transports publics			
	Présente une centralité			
③ Taille et densité importantes	Population importante	*Nombre supérieur au village*		
		Densité de population élevée		
	Ensemble continu de bâti de taille supérieure au village	*Ensemble continu de bâti*		
		Densité de bâtis significative		
		Surface de l'espace urbanisé supérieure au village		

GUIDE D'UTILISATION ET D'EXPLOITATION DE LA GRILLE DE LECTURE :

La grille de lecture ci-dessus permet d'analyser toute forme urbaine, tout espace urbanisé et d'établir s'il s'agit ou non d'une agglomération au sens de la loi « Littoral » et d'en délimiter l'enveloppe urbaine.

Ainsi, dans le contexte géographique, urbain et socioéconomique de la Corse, est alors considéré comme agglomération, un espace densément urbanisé, compact, de taille supérieure au village, présentant le caractère d'un lieu de vie permanent et disposant d'une population conséquente, qui revêt, de plus, une fonction structurante à l'échelle d'un micro-territoire ou bien de la région.

Par conséquent, pour être reconnue en tant qu'agglomération au sens de la loi « Littoral », la forme urbaine étudiée devra impérativement répondre cumulativement à l'ensemble des critères et indicateurs de la grille de lecture.

Le **système de notation allant de « A à E »** permet d'affiner l'analyse et d'établir plus facilement le diagnostic de la forme urbaine, tout en le rendant lisible par tout un chacun. L'obtention d'une note E à l'un des **indicateurs**, ou d'une note moyenne de D ou E à l'un des **critères** signifie alors que la forme urbaine analysée n'est pas constitutive d'une agglomération.

Cependant, en général, l'identification des agglomérations est aisée et ne pose donc pas de problème.

L'enjeu de cette grille est donc essentiellement de permettre l'identification des limites de l'enveloppe urbaine de l'agglomération. Il s'agit d'être en mesure d'analyser tout espace urbanisé pour déterminer s'il est inclus dans l'enveloppe urbanisée d'une agglomération, **au regard des indicateurs caractérisant :**

- **Un lieu de vie à caractère permanent,**
- **Un espace présentant une densité humaine et bâtie significative, composé d'un ensemble continu de bâti.**

Par ailleurs, si, pour appartenir à l'agglomération, l'espace analysé n'a pas, lui-même, vocation à être structurant ou polarisant, il doit cependant présenter un niveau d'équipements par les infrastructures de voirie et de réseaux divers, et un niveau de desserte par les transports publics, compatibles avec l'appartenance à l'enveloppe urbaine d'une agglomération.

Des espaces bâtis séparés du noyau central de l'agglomération par un espace naturel ou faisant l'objet d'une urbanisation diffuse, ne peuvent en aucun cas être inclus dans l'enveloppe urbaine de l'agglomération.

Extraits du livret IV du PADDUC, p. 104

- ***Le village***

L'identification et la délimitation des villages

Le PADDUC identifie les villages en s'appuyant sur un faisceau de critères et d'indices. Le PADDUC constate que le terme de village recouvre des réalités diverses. Cependant, au-delà de la forme urbaine propre à chaque village, en raison d'un tissu urbain souvent conditionné par la géomorphologie et de fonctions étroitement liées aux besoins socio-économiques du territoire, il est possible de dégager un certain nombre de traits communs dans la structure physique, l'organisation, les fonctions et le rôle joué vis-à-vis du territoire, qui permettent de dresser un portrait caractéristique d'un village : **le village est un regroupement organisé de bâtis, selon une trame, disposant d'une centralité, présentant, ou du moins ayant présenté, des fonctions diversifiées, et en particulier, des espaces publics et ayant un caractère stratégique dans l'organisation communale.**

Afin d'être en mesure d'identifier objectivement l'ensemble des structures urbanisées pouvant répondre à l'appellation de « village » au sens de la loi « littoral » et susceptibles, à ce titre, de supporter une extension de l'urbanisation, le PADDUC doit passer outre la terminologie couramment employée et dresser une liste de critères, permettant de caractériser la forme urbaine « village », tant dans son expression physique, le tissu urbain, que dans sa capacité à permettre des usages.

Pour ce faire, le PADDUC arrête **une liste de critères et d'indicateurs constituant un faisceau d'indices de nature à permettre l'identification des villages au sens de la loi « Littoral »**, en recherchant dans la trame et la morphologie urbaine, les éléments constitutifs d'un tissu urbain villageois, dans les fonctions urbaines, une mixité témoignant d'une vie sociale, et dans le positionnement de l'ensemble urbanisé dans le territoire communal, un caractère stratégique pour l'organisation et le développement de la commune. Ces critères sont intégrés dans la grille de lecture ci-dessous.

GRILLE DE LECTURE DES FORMES URBAINES : FAISCEAU D'INDICES AU SERVICE DE L'IDENTIFICATION DU « VILLAGE » AU SENS DE LA LOI « LITTORAL »				
Critères cumulatifs	**Indicateurs**	*indices*	**NOTE (de A à E)**	**Oui/ Non**
① Trame et morphologie urbaines = tissu urbain	Densité/compacité			
	Continuité			
	Unité du bâti (unité architecturale, formes et couleurs)			
	Organisation par l'espace public	*Centralité*		
		Place		
		Réseau viaire interne		
		Partition claire et hiérarchisée entre espaces publics/espaces privés		
		Organisation du bâti (découpage parcellaire, implantation du bâti)		
② Indices de vie sociale	Équipements et lieux collectifs actuels ou passés	*Lieux administratifs, collectifs (culturels et sociaux), commerces et services actuels ou passés*		
		Édifices cultuels		
		Mobilier urbain et autres éléments de repères : jardins, moulins, fontaines,…		
	Lieu d'habitat			
	Manifestations publiques (fête village, fête patronale, etc.)			
	Ramassage ordure ménagères			
③ Caractère stratégique	Taille significative	*Proportion par rapport au principal noyau villageois*		
		Nombre de bâtis		
	Fonction structurante	*Gestion et fonctionnement autonome*		
		Influence sur l'espace environnant		
	Accessibilité	*Voies et réseaux divers*		
		Desserte par les transports en commun		
	Valeur symbolique	*Importance patrimoniale*		
		Origine ancienne		

Cette grille de lecture s'accompagne d'un guide didactique pour permettre aux acteurs publics de la planification urbaine, de jauger la pertinence et la faisabilité juridique et technique de leur projet d'extension de l'urbanisation, et ainsi d'en argumenter l'éventuelle réalisation :

GUIDE D'UTILISATION ET D'EXPLOITATION DE LA GRILLE DE LECTURE :

La présente grille permet de caractériser un village, et par conséquent, d'apprécier la faisabilité d'une extension de l'urbanisation en continuité.

L'analyse de la forme urbaine doit porter sur la réalité, au regard de l'identification d'un village:

- **Du tissu urbain, donc de la trame et de la morphologie urbaine – CRITERE 1 ;**
- **Des indices de vie sociale, notamment analysés à travers le prisme de la mixité des fonctions urbaines – CRITERE 2 ;**
- **Du caractère stratégique de la forme urbaine vis-à-vis de la structure communale – CRITERE 3.**

La forme urbaine étudiée doit impérativement répondre cumulativement à chacun de ces trois critères.

Un ensemble de bâtiments, même regroupés, mais ne répondant pas à ces trois critères, ne saurait donc être qualifié de « village », au sens de la loi « Littoral », indépendamment de la terminologie employée localement.

À sein de chaque critère, le secteur urbanisé étudié est confronté à une série d'indicateurs. Il n'est pas indispensable que le secteur urbanisé remplisse l'ensemble du champ « indicateur » d'un critère pour que celui-ci soit jugé atteint. **Cependant, certains indicateurs sont déterminants, car indissociables de la notion de village.** Il s'agit de :

- <u>Pour le critère 1 :</u>
  - **La continuité des espaces bâtis** : continuités physique et morphologique qui imposent un rythme parcellaire et bâti, et dessinent ainsi un ensemble urbain homogène ;
  - **L'organisation par l'espace public** : trame viaire interne, centralité, partition claire et hiérarchisée entre espaces publics et espaces privés, et entre espaces bâtis et non bâtis.
- <u>Pour le critère 2 :</u>
  - **La présence d'équipements ou lieux collectifs actuels ou passés** : lieux et services administratifs, lieux publics, commerces et services ;
  - **La présence d'habitants.**
- <u>Pour le critère 3 :</u>
  - **La taille** : nombre d'immeubles bâtis significatif, taille substantielle en proportion du principal noyau villageois et des autres formes urbaines de la commune ;
  - **Une place structurante dans l'organisation communale** : positionnement stratégique pour l'organisation du territoire communal (maillage communal, équilibre géographique), influence sur l'espace environnant, gestion et fonctionnement autonome ;
  - **L'accessibilité** : voies d'accès, desserte par les transports en commun, réseaux divers.

Ces indicateurs-là s'appliquent de façon cumulative ; l'absence de l'un d'entre eux signifie que la forme urbaine analysée n'est pas un village au sens de la loi « Littoral ».

En revanche, les éléments de description des indicateurs en italique, tels que « voies d'accès, desserte par les transports en commun… », **sont des indices permettant de comprendre ce que sous-entend l'indicateur** et ainsi d'analyser si la forme urbaine étudiée répond à l'indicateur et au critère considérés ; ils sont donnés à titre d'exemple, ne sont pas exhaustifs et n'ont pas vocation à être forcément tous réunis.

Un système de notation allant de « **A à E** » permet d'analyser la forme urbaine et d'identifier le village, l'obtention d'une note **E** à l'un des indicateurs déterminants signifiant qu'il est absent et que la forme urbaine étudiée n'est donc pas un village.

L'expérimentation de la grille de lecture montre que certaines entités urbaines appelées localement « hameaux », répondent à l'ensemble des critères qui y sont recensés, et constituent donc, en réalité, des villages au sens de la loi « Littoral ».

Le village

« Les villages, petites agglomérations rurales, sont plus importants que les hameaux et comprennent ou ont compris des équipements ou lieux collectifs administratifs, cultuels ou commerciaux, même si, dans certains cas, ces équipements ne sont plus en service, compte tenu de l'évolution des modes de vie […][65] ».

- ***L'espace urbanisé***

GRILLE DE LECTURE : FAISCEAU D'INDICES AU SERVICE DE L'IDENTIFICATION DES ESPACES URBANISÉS

CRITÈRES	INDICATEURS	
La structure bâtie : nombre et densité des constructions	Un nombre significatif de constructions à apprécier en fonction du contexte local	
	Une densité significative du bâti, à apprécier en fonction des traditions constructives locales, de la densité des autres espaces urbanisés et bâtis du territoire, ainsi que de la configuration des lieux	
	Une certaine compacité et continuité du bâti à apprécier en fonction de la configuration des lieux, des traditions constructives locales et/ou au regard des caractéristiques des espaces urbanisés et bâtis du territoire.	
	L'orientation de l'urbanisation	
	Les limites du secteur aggloméré, la cohérence de l'espace bâti	
	La continuité urbaine	
Le voisinage immédiat : contexte paysager naturel et bâti	La localisation des constructions existantes	
	L'absence de ruptures naturelles et artificielles	
La nature et fonction de l'urbanisation : vocation de l'espace et caractéristiques du bâti	Urbanisation résidentielle (pavillonnaire et/ou collective)	
	Urbanisation industrielle, touristique et/ou agricole	
L'accès	Un secteur non enclavé disposant de voies d'accès	
L'équipement du secteur	Les secteurs desservis par les réseaux, à minima d'eau et d'électricité	Capacité des réseaux
		Qualité des réseaux

Quelques principes permettant de comprendre et d'utiliser pertinemment la grille de lecture :

- L'espace urbanisé ou « les parties actuellement urbanisées » sont des notions présentes dans le code de l'urbanisme[1], mais ce dernier ne les définit pas. Elles s'apprécient :
  - localement et in situ, une même densité bâtie pouvant renvoyer à des formes urbaines radicalement différentes ;
  - en fonction d'une situation réelle, des constructions légales et non en référence au zonage d'un document d'urbanisme. En règle générale, les critères de la continuité leur sont appliqués (Cf. le principe de continuité urbaine).

  Tout espace urbanisé identifié par les autorités compétentes en matière d'urbanisme doit l'être au regard de la grille de critères du PADDUC ; il doit faire l'objet d'une présentation et être inscrit, et justifié dans un document d'urbanisme.

- La doctrine administrative dispose qu'un hameau traditionnel doit être considéré comme un espace urbanisé. La principale difficulté réside dans l'identification du hameau (Cf. Livret littoral et Plan Montagne).

- La fonction de l'espace urbanisé importe peu. Il peut être à vocation résidentielle, agricole ou commerciale. Cependant, la mixité des fonctions participe souvent à renforcer le caractère urbanisé d'un espace bâti. Dans le cadre du PADDUC, quelles que soient leur localisation au sein de l'espace régional ou leurs fonctions, les espaces urbanisés autorisent les mêmes opérations :

  - constructions nouvelles à l'intérieur de leur périmètre ;
  - extension et rénovation de bâtiments existants ;
  - aménagements publics.

  S'agissant en particulier de l'activité touristique et de façon à préserver les espaces sensibles du littoral, prévenir les conséquences économiques du risque éventuel d'érosion côtière pour les établissements de bord de mer et pour assurer une gestion économe de l'espace, le PADDUC interdit la création nouvelle de villages de vacances en discontinuité urbaine, sur le littoral corse.

  Afin d'assurer la pérennité des établissements existants, celles des emplois directs et indirects qui y sont liés mais aussi dans le but que les villages de vacances vieillissants ne deviennent des points noirs paysagers ou ne puissent accueillir les clientèles touristiques dans les conditions de sécurité en vigueur, le PADDUC admet/autorise, à conditions de respecter le principe d'intégration à l'environnement et les limites du périmètre existant, les opérations de :

  - renforcement urbain soit, la densification, la démolition/reconstruction, l'extension sur bâtiment existant ;
  - extension du périmètre d'un parc résidentiel de loisirs au sein des villages de vacances ;
  - et toute autre opération ayant pour but de redessiner la trame viaire interne et les formes architecturales.

  Un village de vacances est ainsi assimilé à un espace urbanisé définit dans le cadre de l'habilitation générale du PADDUC à fixer les principes de l'urbanisation pour la Région Corse. **À ce titre, il ne peut supporter aucune extension.** Une dérogation est admise dès lors qu'un risque naturel ou industriel implique/requiert/impose un recul stratégique.

- **La construction projetée dans le contexte d'un espace urbanisé ne doit pas venir aggraver la dispersion des constructions. Elle ne peut procéder que d'un renforcement de l'espace urbanisé et participer à sa structuration. L'espace urbanisé qui n'est ni une agglomération ni un village au sens de la loi « Littoral » n'autorise donc aucune extension de l'urbanisation.** Les documents d'urbanisme et les autorisations au titre du droit des sols, contribuent à ce **que le renforcement urbain alors admis par le PADDUC ne constitue pas une densification trop significative de l'espace, qui puisse être considérée, au titre du code de l'urbanisme, comme une extension de l'urbanisation ; la densification résultant du renforcement urbain doit rester modérée.** Les modalités de renforcement définies dans le PADDUC (Annexe 3 - Livret Littoral et Livret IV – Orientations réglementaires) serviront pour ce faire de grille d'analyse. Tout projet de renforcement qui y serait associé devra être précisé, motivé et assorti de documents graphiques

- La viabilisation d'un secteur ne suffit pas à en faire un espace urbanisé. Cependant, dans le cas d'un espace bâti difficile à diagnostiquer car à la frontière entre espace urbanisé et mitage, la viabilisation existante est un critère qui peut s'avérer déterminant pour faire état d'un espace urbanisé, dans un souci de rationalisation des coûts et de l'investissement public.

L'enjeu est d'établir la limite entre espace urbanisé ou partie actuellement urbanisée de la commune (en référence au RNU) et urbanisation diffuse ou mitage, afin d'identifier ensuite le potentiel de renforcement urbain.

Afin de définir localement cette limite et d'être en mesure d'identifier les espaces urbanisés du territoire, le PADDUC dresse, à partir de l'analyse de situations d'urbanisme dans diverses communes corses, ainsi que de la jurisprudence, une liste de critères et indicateurs, constituant un faisceau d'indices et prenant la forme d'une grille de lecture (présentée ci-joint), qui permet, après application à des espaces bâtis, d'en apprécier le caractère urbanisé ou non.

Cette grille constitue une clé de diagnostic de territoire ; elle se veut un outil d'aide à la décision dont l'utilisation revêt un caractère obligatoire. Elle permet aux acteurs publics d'identifier les espaces urbanisés et par conséquent, les opportunités de renforcement urbain permettant de répondre aux enjeux de restructuration urbaine et de modération de la consommation foncière.

Les critères posés pour identifier un espace urbanisé excluent alors, de fait, les bâtiments isolés ou les chapelets de constructions isolées situés, en grande majorité, le long des axes majeurs de communication ou, pour ce qui concerne spécifiquement les communes soumises à la loi « Littoral » en Corse, le long de la côte.

3.1.2 Rappel des définitions des formes urbaines distinguées par loi « Montagne »

À la différence de la précision des définitions des formes urbaines de la loi « Littoral », qui font l'objet de grilles de critères et d'indices, établies au terme de nombreux ateliers de concertation avant leur validation par l'Assemblée de Corse, les formes urbaines de la loi Montagne sont définies plus simplement par un paragraphe rédigé, repris d'ouvrages de référence[2] ou des définitions données par le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, publiée au JO le 27/10/2009. Elles ont également été concertées lors des ateliers dédiés à la montagne, entre autres sujets de développement, d'identification des espaces contraints et des zones à potentialité agricole ou sylvicole, et ont été rapidement validées sans trop de débat avant leur validation par l'Assemblée de Corse au sein du PADDUC.

- ***Le bourg***

Le bourg

Dans la hiérarchie des typologies urbaines, le bourg constitue un gros village présentant certains caractères urbains. « *Ils sont le siège de marchés ou de foires et abritent des services élémentaires*[54] ».

Le PADDUC rappelle que le bourg présente une taille intermédiaire entre l'agglomération et le village.

- ***Le village***

Une unique définition est donnée par le PADDUC, que l'on soit en commune littoral ou montagne (Cf. 2.1.1)

Le chapitre Montagne ajoute toutefois la précision suivante :

[2] *La notion de bourg, P.Merlin, F. Choay (dir.), Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, Puf, 2010.*

Le village

« Les villages, petites agglomérations rurales, sont plus importants que les hameaux et comprennent ou ont compris des équipements ou lieux collectifs administratifs, cultuels ou commerciaux, même si, dans certains cas, ces équipements ne sont plus en service, compte tenu de l'évolution des modes de vie [...][65] ».

- ***Le hameau***

CARACTÉRISATION DU HAMEAU			
Caractéristiques			**Implications**
Le tissu urbain	La taille		Le hameau a une taille relativement modeste, en hauteur comme en emprise au sol
	Le regroupement des constructions		Le tissu urbain du hameau est dense et compact
	La trame urbaine structurée		Le hameau dispose d'une organisation interne clairement identifiable
	La présence d'espaces non bâtis		Le hameau comporte des espaces publics, lieux de sociabilité
			Les espaces privatifs doivent être de taille réduite, inférieure aux espaces publics
Le fonctionnement du hameau	La destination des constructions	Le logement	Les bâtiments à usage d'habitation correspondent à de l'individuel groupé et à du collectif. La résidence principale doit être privilégiée
		Le bâti destiné aux activités et services	Le hameau ne peut être exclusivement voué au logement
	Les voies et équipements structurants	Les cheminements piétons	Entre les espaces bâtis et non bâtis mais aussi entre les espaces publics et les espaces privés.
		Les voies d'accès aux véhicules	Le hameau ne doit pas être enclavé

À quoi ressemble un hameau corse ?

Il n'existe pas de définition réglementaire du hameau car la taille et le type d'organisation des hameaux dépendent très largement des traditions locales. Hormis la taille modeste du hameau, ce dernier doit avoir une certaine densité. Dans les hameaux traditionnels, les maisons sont groupées mais pas forcément mitoyennes. Le hameau doit également disposer d'une trame urbaine interne clairement identifiable : présence de lieux de sociabilité, cheminements piétons, voie non enclavée.

Le chapitre montagne du livret IV indique en complément la définition donnée par le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, publiée au JO le 27/10/2009

Le hameau

La terminologie de hameau fait référence à « *un petit groupe d'habitations pouvant comprendre également d'autres constructions telles que des bâtiments d'exploitation agricole en zone de montagne, isolés et distincts du bourg ou du village. Il n'est nullement nécessaire, pour qu'un groupe de constructions soit qualifié de hameau, qu'il comprenne un commerce, un café ou un service public. À l'inverse, l'existence de tels équipements ne suffit pas à estimer qu'on est en présence d'un hameau ou d'un village. Ce qui caractérise le hameau, c'est une taille relativement modeste et le regroupement des constructions. La taille et le type d'organisation des hameaux dépendent très largement des traditions locales et aucune définition générale et nationale ne peut y être apportée* [...] [66]».

- ***Le groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations***

Le groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existants

« *Un groupe de plusieurs bâtiments qui, bien que ne constituant pas un hameau, se perçoivent, compte tenu de leur implantation les uns par rapport aux autres, notamment : de la distance qui les sépare, de leurs caractéristiques et de la configuration particulière des lieux, comme appartenant à un même ensemble. [...]Quant à la notion de constructions « traditionnelles », au sens large et au-delà d'un strict sens architectural, elle peut viser des constructions dont la destination n'est pas l'habitation, ce qui, en montagne, eu égard à la tradition économique locale, pourrait concerner des bergeries ou des étables, des granges, des fermes voire des bâtiments de « l'industrie » agricole (coopératives fromagères, laiteries...)* [67]».

Par ailleurs, le PADDUC précise :

Il ressort toutefois, des définitions précédentes, que le bourg, village et le hameau, dans des proportions différentes connaissent une mixité des fonctions et des formes. A l'inverse, le groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existant est présenté par la loi comme un espace monofonctionnel, de petite taille et organisé en fonction des contraintes locales qu'elles soient physiques (topographie, hydrologie, climat) ou économique (nécessité due à l'activité, économie de moyens dans l'acte de construire, etc.).

- ***L'espace urbanisé***

Comme exposé plus tôt, la loi « Montagne » ne fait pas référence à cette notion mais le RNU la traite au titre du principe d'urbanisation limitée aux parties déjà urbanisées (L. 111-3) et fait directement référence au régime d'urbanisme de la loi « Montagne » (L. 111-4 4°), laissant penser, comme c'est le cas dans les communes littorales, que cette notion demeure reconnue dans les communes classées montagne et autorise donc la densification.

C'est en ce sens qu'elle figure dans le chapitre Montagne du livret IV du PADDUC.

3.1.3 Évolutions possibles des définitions

- ***Sécurité juridique et acceptabilité***

Les définitions des formes urbaines données par le PADDUC ont fait l'objet de contentieux à la suite de son approbation en décembre 2015 et ont été validées par la Cour Administrative d'Appel de Marseille, dans son arrêt 18MA03463 du 24 mai 2019 :

« le PADDUC définit, d'une part, les critères et indicateurs permettant d'identifier et de délimiter les agglomérations et villages en Corse, d'autre part, une liste de critères et indicateurs permettant d'apprécier si une zone dans laquelle se trouvent des constructions présente un caractère urbanisé tel qu'elle est susceptible d'être densifiée et donc « urbanisable ». Le PADDUC définit également les caractéristiques du hameau corse et énonce les conditions de réalisation d'un hameau nouveau intégré à l'environnement. ***Ces prescriptions apportent des précisions et sont compatibles avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral. »***

Ainsi ces définitions se sont imposées dans le droit de l'urbanisme en Corse et paraissent aujourd'hui bien appropriées. Cette stabilisation n'est cependant pas totale : certains points de friction subsistent, déjà identifiés plus loin dans le présent rapport (cf. 2.3.3), qu'il s'agisse de la qualification de petits hameaux ne répondant pas aux critères du village, ou de la lecture parfois restrictive du critère « caractère stratégique dans le maillage communal ». Ces difficultés résiduelles, sans remettre en cause la validité d'ensemble des définitions, méritent d'être distinguées.

La CdC a pu observer, dans le cadre de l'association à l'élaboration des documents d'urbanisme, que les grilles de critères définissant les formes urbaines étaient désormais bien intégrées dans les rapports de présentation des documents d'urbanisme, afin d'en justifier les choix. Il semble en outre que les documents d'urbanisme élaborés postérieurement au PADDUC fassent l'objet de moins de recours et d'annulations par le Tribunal Administratif, ce que l'on peut penser lié, bien qu'il ne soit pas possible d'établir une corrélation formelle. Une telle corrélation supposerait en effet d'isoler, parmi les recours observés, ceux qui portent spécifiquement sur la qualification des formes urbaines de ceux fondés sur d'autres motifs (procédure, évaluation environnementale, autres dispositions de fond), ce que l'AUE n'a pas eu l'occasion d'étudier de manière exhaustive à ce stade. Le constat avancé ici doit donc être lu comme une observation empirique, et non comme une démonstration aboutie.

On dénombre en 2026, 93 documents d'urbanisme approuvés après 2016, soit postérieurement au PADDUC, dont :

- 47 cartes communales ;
- 46 Plan locaux d'urbanisme.

Par ailleurs, dans les communes non dotées de documents d'urbanisme, les définitions du PADDUC sont utilisées par l'autorité compétente en matière de droit des sols, puis en dernier recours, par le juge administratif, afin d'apprécier la légalité de l'urbanisation du point de vue des définitions des formes urbaines.

De manière générale, revoir ces définitions serait susceptible :

- D'une part, de provoquer un nouveau changement de cadre pour l'urbanisme, dont l'instabilité provenant des évolutions législatives est régulièrement critiquée et pourrait contraindre certaines communes à réviser des documents d'urbanisme récemment approuvés ;
- D'ouvrir de nouveaux contentieux.

Cependant, ces risques font partie des enjeux de toute révision et il s'agit d'évaluer ce que l'on pourrait en retirer comme avantage en comparaison des risques encourus.

En outre, **le risque peut être minimisé en prenant des précautions rédactionnelles permettant de rendre les changements apportés divisible du reste du PADDUC** afin que le cas échéant, ils puissent être annulés, sans emporter l'abrogation des définitions déjà stabilisées.

- ***Élaborer une grille de critères pour chaque forme urbaine ?***

Comme cela a été présenté précédemment, toutes les formes urbaines visées par la loi « Littoral » ont été définies à travers des grilles de critères, tandis qu'une partie seulement des formes urbaines de la loi « Montagne » a été définie via des grilles de critères (village, hameau), les autres (bourg, groupes de constructions) faisant l'objet d'un paragraphe rédigé provenant des définitions données par le Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat publiées au JO en octobre 2009.

Il pourrait donc paraître pertinent de recourir à la même modalité pour l'ensemble des formes urbaines.

Toutefois, la hiérarchie entre les formes urbaines étant précisée par ailleurs :

agglomération **>** bourg **>** village **>** hameau & espace urbanisé**>** groupe de constructions
(bien que certains espaces urbanisés puissent s'avérer plus étendus que des villages),

les grilles de critères existantes contribuent à encadrer les notions qui n'en font pas l'objet.

Si le choix était fait de compléter le PADDUC avec des grilles de critères pour les formes urbaines qui n'en ont pas encore fait l'objet, ce pourrait être l'occasion d'apporter des précisions et éclairages supplémentaires. En particulier, le bourg et les groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations, qui ne bénéficient aujourd'hui d'aucune grille de critères, recouvrent vraisemblablement des réalités sensiblement différentes selon qu'on les rencontre en plaine périurbaine ou en contexte montagnard ; la question de la différenciation territoriale des critères, développée plus loin (cf. infra), se poserait alors avec la même acuité que pour les formes urbaines déjà dotées d'une grille.

- ***Améliorer la compréhension et la lisibilité des définitions et des critères ?***

Si l'objectif recherché n'est que d'apporter des précisions aux définitions déjà données, on pourrait alors rechercher le moyen de servir cet objectif via la publication d'éléments de doctrine, qui expliquent le Plan, sans toutefois le modifier.

Par exemple, les colonnes de notation sont des éléments de méthode rapportés directement dans les grilles de critères afin de permettre au mieux de justifier l'identification d'une forme urbaine. Certains rapports de présentation de documents d'urbanisme, dans les premières années suivant l'approbation du PADDUC, se contentaient de mettre une note puis d'apprécier "oui" ou "non", sans aucune justification par des analyses de la morphologie urbaine, de la mixité des fonctions, du maillage communal.

Un autre exemple concerne le critère « caractère stratégique dans le maillage communal » de la grille de critères définissant un village : il a longtemps été perçu comme un critère de plus pour disqualifier un village plutôt que pour qualifier un hameau, alors qu'il a été édicté afin de pouvoir mettre en avant que certains hameaux, par leur taille et la place qu'ils occupent dans l'organisation communale, doivent être considérés comme des villages au sens de l'urbanisme, même s'ils sont communément dénommés hameau dans l'usage commun. À cet égard, le PADDUC précise d'ailleurs *« L'expérimentation de la grille de lecture montre que certaines entités urbaines appelées localement « hameaux », répondent à l'ensemble*

des critères qui y sont recensés, et constituent donc, en réalité, des villages au sens de la loi « Littoral » (PADDUC, livret IV, p. 106). C'était notamment le cas du « hameau » de Paccionitoli (commune de Zonza) qui avait été analysé, lors des ateliers de concertation sur la loi « Littoral » et les formes urbaines, comme un village.

« Hameau » de Paccionitoli

De la même manière, le critère fonction structurante/polarisante dans le maillage territorial ou local a pu apparaître trop strict, comme servant à disqualifier la plupart des espaces urbanisés de la qualification d'agglomération, quand bien même ils auraient une densité suffisante et une mixité des fonctions. Or là aussi, il peut servir à qualifier de petits espaces qui occupent une fonction stratégique pour l'accès aux services et commerces de la commune/de l'intercommunalité.

Par ailleurs, rassembler l'ensemble des définitions des formes urbaines à la suite, sans renvoi de page, pourrait être de nature à faciliter encore la compréhension et l'utilisation du PADDUC, en particulier pour les communes qui ne se sont pas encore lancées dans l'élaboration d'un document d'urbanisme.

Une précision des éventuels liens entre formes urbaines serait aussi de nature à apporter de la clarté face à des régimes d'urbanisation assez complexes, comme en témoigne ce rapport, par exemple :

- Agglomération, bourg et villages sont des espaces urbanisés mais inversement, un espace urbanisé n'est pas forcément qualifiable d'agglomération, bourg ou village ;
- Les groupes de constructions/d'habitations selon leur taille et leur configuration peuvent ou non être qualifiables d'espace urbanisé et inversement, certains types d'espaces urbanisés formés de

bâtiments d'activités groupés ne répondent pas aux qualifications de groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants au sens de la loi « Montagne ».

- ***Préciser les critères ?***

On constate encore aujourd'hui que des espaces comportant du bâti épars ou peu nombreux sont parfois qualifiés d'espaces urbanisés ou de groupes d'habitations dans des projets de documents d'urbanisme ou lors de l'instruction d'autorisations d'urbanisme.

En 2015, le choix avait été fait de ne préciser aucun plancher quantitatif en termes de nombre de constructions ou de densité, considérant que les situations sont extrêmement variables entre les territoires, mais aussi, sur un même territoire, selon la topographie et la géomorphologie.

Si la Collectivité de Corse souhaite encadrer davantage l'identification des formes urbaines s'agissant des critères quantifiables comme le nombre de constructions ou la densité de bâti, des fourchettes de valeur pourraient être ajoutées. Cependant, la grande diversité des situations imposerait vraisemblablement des fourchettes assez larges pour englober les situations que l'on estime devoir être reconnues, sauf à venir différencier les critères selon les territoires et les particularités géographiques locales (voir ci-après).

- ***Différencier les critères selon les territoires et les particularités géographiques locales ?***

Comme on a pu le voir, actuellement, chaque forme urbaine fait l'objet d'une unique grille de critères utilisable pour l'ensemble de la Corse. Chaque grille est adaptée de manière générale aux particularités géographiques de la Corse mais pas aux particularités géographiques locales des différents territoires de Corse.

Par exemple, un groupe d'habitations est aujourd'hui défini de la même manière :

- que l'on se situe dans un secteur périurbain de plaine avec de nombreuses « poches d'habitat » de taille et densité variable, dont le regroupement est parfois difficile à distinguer ;

Urbanisation en fond de vallée par petites grappes

Plaine et coteaux en contexte périurbain

- ou bien dans une zone montagnarde où quelques rares espaces se détachent par le regroupement de leurs bâtis au milieu d'espaces naturels.

Aussi, considérant que le PADDUC peut préciser les modalités d'application des lois « Littoral » et « Montagne » adaptées aux particularités géographiques locales, il pourrait considérer qu'un groupe d'habitations dans un contexte de plaine périurbaine n'est pas défini de la même manière qu'un groupe d'habitations en contexte de montagne.

De même, les villages et hameaux de plaine/piémont (exemple Pianottoli) pourraient être définis de manière distincte à ceux de Montagne ou qui, même à altitude relativement faible, s'inscrivent à flanc de coteau, ou en crête ou encore en éperon ou en ligne de crête.

Cette différenciation pourrait s'opérer de plusieurs manières :

- par une précision d'une fourchette de valeurs quantitatives propre à chaque territoire, par exemple nombre de constructions, densité bâtie, ratio espace public/espace privé… ;
- par une précision qualitative au regard des traditions constructives locales et de la géomorphologie des différents territoires ou espaces considérés : maillage viaire suivant les lignes de niveau, radiant, circulaire, voirie principale en ligne de crête, village découpé en quartier sur chaque promontoire relié par des jardins... ;
- ou encore par un poids relatif variable accordé aux différents critères selon les territoires ou les espaces, à l'instar de ce qui a été fait pour la définition des espaces proches du rivage par séquence littorale, qui figure à l'annexe 6 (Livre I) du SMVM, où le poids de chaque critère de délimitation (topographie, co-visibilité, étage de végétation, ambiance maritime, distance à la mer, coupure physique) varie selon la typologie de séquence considérée (plaines, falaises, vallées, îlots).

Toutefois, la loi ELAN ayant fait obligation aux SCoT :

- de préciser, 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 » (article L. 121-3 code de l'urbanisme, 2e alinéa),
- et de déterminer les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et d'en définir la localisation,

la précision des critères par le PADDUC ne doit pas venir empiéter sur le domaine des SCoT et doit laisser suffisamment de marges de manœuvre pour que le rapport de compatibilité puisse effectivement s'exprimer, chacun s'exprimant alors à son échelle de manière articulée.

Dans le cas contraire, comme il lui en est donné la possibilité en l'absence de SCoT en vigueur, le PADDUC peut se substituer au SCoT mais il doit alors aussi identifier et localiser les formes urbaines ainsi précisées (cf. chapitre 2.3 suivant).

- ***Changer les définitions ?***

Concernant l'agglomération, au-delà des précisions qui pourraient être apportées soit via la publication d'éléments de doctrine ou via la modification du PADDUC, le critère de fonction structurante pour la micro-région ou pour l'armature insulaire est souvent pointé comme trop restrictif : il exclurait de nombreux espaces comportant un nombre et une densité significative de constructions, ainsi qu'une diversité de fonctions, mais qui ne sont pas perçus comme structurants pour le territoire. Comme il a été rappelé, il s'agit au contraire de qualifier des espaces dont la morphologie peut paraître insuffisante mais qui occupent une fonction stratégique pour la gestion et le développement du territoire, que l'on souhaite pouvoir maintenir et développer, ce qui peut être précisé. Dans le cadre de l'élaboration des documents d'urbanisme, ce critère ne semble pas poser de difficulté majeure et est bien mis en œuvre dans les rapports de présentation. En revanche, dans le cadre de contentieux sur les autorisations d'urbanisme, il est régulièrement repris par les juges. S'il n'apparait pas qu'il ait pu, à lui seul, disqualifier des agglomérations, le juge s'en servant systématiquement en complément de l'absence de densité significative, cela pourrait toutefois arriver.

Au regard des différentes restrictions apportées par la loi ELAN au renforcement des espaces déjà urbanisés (cf. 1.4.3), on pourrait aussi être tenté de revoir la définition de l'agglomération, de sorte qu'elle couvre tout ou partie des espaces urbanisés, afin de pouvoir les densifier, sans qu'il soit besoin de les localiser dans un SCoT ou le PADDUC, y compris dans les espaces proches du rivage où ils sont très nombreux à être désormais figés.

Cependant, il faut rappeler que ce changement de qualification entrainerait *de facto* un droit à l'extension urbaine qui se retrouverait ainsi largement déployé sur le territoire, ce qui :

- D'une part, pourrait engendrer un développement de l'urbanisation dans des secteurs que l'on entendait préserver et où l'on souhaite seulement pouvoir densifier les enveloppes urbaines existantes, comme le prévoyait le PADDUC ;
- D'autre part, provoquerait une multiplication des secteurs d'extension urbaine, rendant particulièrement difficile la répartition des enveloppes constructibles dans le cadre des objectifs de modération de la consommation de l'espace et de l'objectif zéro artificialisation nette à l'horizon 2050.

En l'état actuel, comme rappelé précédemment, le PADDUC définit une agglomération comme un espace densément bâti, de taille significative, mais aussi, au-delà des éléments morphologiques, comme un espace présentant une mixité des fonctions, qui ne serait donc pas uniquement réservé à l'habitat, comme ce peut être le cas de gros lotissements des années 80. De plus, il la hiérarchise comme supérieure en taille mais aussi en rôle, à toutes les autres formes urbaines et exige aussi qu'il s'agisse d'un lieu caractérisé par une population permanente significative. Un espace urbanisé peut quant à lui être constitué d'un lotissement, assez dense, de taille significative, qu'il soit occupé ou non de manière permanente. Il peut aussi s'agir d'un village de vacances, comme d'une zone d'activité.

Vouloir englober ces réalités dans la définition d'agglomération affaiblirait sensiblement le régime d'urbanisation du littoral qui vise à le préserver d'un trop grand étalement urbain.

Au-delà de ce risque, un tel assouplissement de la définition d'agglomération pour englober la majorité des espaces urbanisés lèverait l'obligation de disposer d'un SCoT pour les identifier, puis les délimiter et les densifier via le PLU. Or cette obligation s'est avérée être le premier levier incitatif en Corse pour l'élaboration de SCoT (qui contrairement au continent, n'est pas obligatoire pour ouvrir à l'urbanisation), et a concrètement encouragé trois territoires à se lancer. Cette dynamique pourrait retomber si ce levier venait à disparaître.

Le critère de « densité significative de constructions », retenu par le Conseil d'État depuis sa décision « Commune du Lavandou » de 2006, a longtemps suffi, dans une large partie du contentieux national, à qualifier l'agglomération comme le village. Mais le Conseil d'État est lui-même venu compléter cette grille de lecture : dans sa décision de Section « Savoie Lac Investissement » de 2017, publiée au recueil Lebon, il a jugé qu'un lieu-dit ne pouvait être qualifié de village, malgré un nombre certain de constructions, en l'absence de services ou d'équipements collectifs en son sein. Cette exigence de mixité fonctionnelle a depuis été reprise de façon constante par les cours administratives d'appel de Bordeaux, de Marseille, de Lyon et de Nantes.

Le PADDUC de 2015 avait anticipé cette évolution en intégrant, dès l'origine, la mixité des fonctions, les indicateurs d'une vie permanente (résidence principale, emploi…), parmi les critères de qualification de l'agglomération et du village, deux ans avant que le Conseil d'État ne consacre nationalement cette exigence. C'est désormais ce même critère de mixité fonctionnelle qui nous semble permettre de distinguer l'agglomération ou le village, autorisés à s'étendre, du simple espace urbanisé issu de la loi ELAN, défini par la seule densité de constructions sans considération de mixité. Renoncer à ce critère, à la faveur d'une éventuelle évolution des définitions du PADDUC, reviendrait ainsi à revenir en arrière sur une exigence aujourd'hui consacrée par le Conseil d'État lui-même, et à priver l'agglomération de tout critère réellement distinctif vis-à-vis de l'espace urbanisé, hormis un simple seuil de taille, différenciation dont on peut douter qu'elle suffise, à elle seule, à fonder des régimes d'urbanisation aussi différents.

Il serait sans doute moins risqué, tant pour le devenir du territoire que pour la sécurité juridique du PADDUC, de chercher à faire alléger voire supprimer, via une évolution législative, les conditions restrictives à la densification des espaces déjà urbanisés posées par la loi ELAN, plutôt que d'essayer de faire qualifier des espaces urbanisés en agglomération, ou de les exclure au maximum de l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme relatif aux modalités d'extension de l'urbanisation en loi « Littoral » via la nouvelle compétence du PADDUC (ce qui ne pourrait pas avoir d'impact en espace proche du rivage, ni au RNU, cf. 2.3).

La notion d'espace urbanisé pose également des questions pour l'application de la loi « Montagne ».

Si l'arrêt du Conseil d'Etat n°323555 du 16 avril 2012 précédemment cité relatif à l'application du régime d'urbanisme de la loi Montagne dans les communes dépourvues de document d'urbanisme écarte l'application du RNU « classique » et par conséquent la notion de partie actuellement urbanisée ou d'espace urbanisé absente de la loi « Montagne », elle reconnaît cependant le droit à l'extension de l'urbanisation des bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, et leur autorise, par défaut, la densification aussi.

Toutefois, il existe des cas d'espaces qualifiables d'espace urbanisé au sens du PADDUC (cf. 2.1.1) qui ne correspondent à aucune des formes urbaines reconnues par la loi Montagne. Par exemple les zones d'activités ou les villages de vacances ne peuvent vraisemblablement pas être qualifiés :

- Ni de bourg ou de village, qui, au regard de leur étymologie et des définitions communément admises, reposent sur un habitat permanent ;
- Ni de groupes de constructions traditionnelles ou de groupes d'habitations.

Ils ne peuvent donc faire l'objet d'une densification ou d'une extension que via les dispositions dérogatoires au principe de continuité de la loi Montagne listées à l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme, énoncées en première partie et rappelées ci-après.

C'est ici que se pose, plus utilement, l'articulation avec les développements du 2.3 sur l'exclusion de l'application de l'article L. 121-8. Si l'on reprend l'exemple d'une zone d'activité :

- **En loi Littoral**, elle peut être reconnue comme espace urbanisé et faire l'objet d'une densification par du logement, de l'hébergement ou du service public, mais non par de l'activité**, sous réserve de son identification par le PADDUC ou un SCoT, de sa délimitation par un PLU, et d'être située hors des espaces proches du rivage**. Elle ne peut en revanche être étendue, sauf à faire l'objet, au préalable, d'une densification et d'une requalification lui apportant une mixité de fonctions. Une requalification en agglomération, ou en partie d'agglomération, pourrait alors permettre une évolution plus large, y compris une densification au titre du RNU, mais une telle voie obligerait à revoir la qualification même d'agglomération, avec les risques juridiques et de transformation du territoire déjà exposés ci-dessus, qui mériteraient d'être précisément quantifiés avant toute décision : combien de zones d'activités, en discontinuité d'agglomération et hors des espaces proches du rivage, seraient ainsi concernées ?

- **En loi Montagne**, elle n'apparaît qualifiable d'aucune forme urbaine reconnue, même en assouplissant les définitions existantes. Elle ne peut évoluer, en densification comme en extension, que :
    - En l'absence de document local d'urbanisme, sur délibération particulière et motivée du conseil municipal *« si celui-ci considère que l'intérêt de la commune, en particulier pour éviter une diminution de la population communale, le justifie »*, soumise à l'avis conforme de la CTPENAF, *et « si la commune ne subit pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires et si la dérogation envisagée est compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10* » (art. L. 122-7, L. 111-4 et L. 111-5 CU),
    - Ou dans le cadre de l'élaboration d'un document d'urbanisme :
        - Soit par une étude de discontinuité portée par un SCoT ou un PLU et soumise à l'avis du Conseil des Sites de Corse ; le PLU ou la carte communale (couverte par un SCoT) délimitant alors une zone à urbaniser en conséquence ;
        - Soit exceptionnellement par une zone d'urbanisation future de taille et de capacité limitée (ZUFTECAL) soumise au double accord de la chambre d'agriculture et du Conseil des Sites de Corse et uniquement dans la mesure où la préservation des espaces nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales ou forestières, ou des espaces caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, ou la protection contre les risques l'imposent.

- **Dans les communes simultanément soumises aux deux lois**, le PADDUC peut cibler un tel secteur pour l'exclusion de l'application de l'article L. 121-8 qui définit le régime d'urbanisation en commune littorale, le PLU le délimitant en conséquence. L'étude de discontinuité ou la ZUFTECAL demeurent également nécessaires, l'étude de discontinuité apparaissant plus appropriée, dès lors qu'un PLU s'impose déjà pour bénéficier de l'exclusion de l'application de l'article L. 121-8.

Il en résulte que :

- Si l'on souhaite développer (étendre) ce type de secteurs en commune simultanément soumise aux deux lois, une identification ciblée de secteurs, par le biais du dispositif d'exclusion de l'application de l'article L. 121-8 étudié au 2.3, apparaît à la fois plus aisée et plus sécurisée juridiquement qu'un assouplissement des définitions des formes urbaines. Dans tous les cas, deux limites demeurent : dans les espaces proches du rivage, aucune solution n'existe ; et la délimitation par un PLU reste, en toute hypothèse, nécessaire.

- S'il s'agit en revanche de les densifier et/ou les requalifier, l'identification par le territoire concerné dans un SCoT est sans doute la voie la plus adaptée, une délimitation par le PLU demeurant quoi qu'il en soit nécessaire.

Le même raisonnement peut être tenu pour les villages de vacances, dont une partie importante demeurera, de la même manière, figée dans les espaces proches du rivage.

- ***Synthèse***

Ainsi, afin de déterminer si l'on souhaite faire évoluer les définitions des formes urbaines, il s'agit de s'interroger sur le but poursuivi, les risques induits, et les éventuelles autres manières de procéder sans qu'il soit besoin de modifier le PADDUC, afin de décider en connaissance de cause

Objectif	Avantages	Risques	Autres moyens de faire sans modifier le PADDUC
Homogénéiser le mode de définition par des grilles de critères	- Comble l'absence de grille pour le bourg et les groupes de constructions/d'habitations, seules formes urbaines encore définies par un simple paragraphe rédigé ; cohérence d'ensemble avec les formes déjà dotées (village, hameau)	- Élaborer une grille pour des notions qui n'en ont jamais eu n'est pas un exercice de mise en forme : cela suppose de retraduire en critères des notions aujourd'hui appréciées plus librement, ce qui peut rouvrir un débat de fond comparable à celui qui a entouré, en 2015, la construction des grilles village/hameau, avec un risque d'annulation contentieuse si les nouveaux critères sont mal calibrés	- Produire des éléments de doctrine territoriale illustrant, par l'exemple, comment apprécier bourg et groupes de constructions à partir des éléments déjà disponibles (mais portée juridique moindre qu'une grille intégrée au PADDUC)
Améliorer la compréhension et la lisibilité des définition	- Clarté d'usage immédiate pour les communes et les services instructeurs (regroupement des définitions, explicitation des liens entre formes urbaines, clarification de la notation et du critère « caractère stratégique ») ; - ne nécessite pas de modifier le PADDUC lui-même	- Quasiment nul tant que la doctrine se limite à clarifier l'existant sans en modifier la portée normative ; un risque ne réapparaîtrait que si cette clarification venait, dans les faits, infléchir l'application des définitions actuelles	- Publication d'éléments de doctrine territoriale (fiches explicatives, guide de lecture des grilles, glossaire des liens entre formes urbaines). C'est par construction le moyen naturel d'atteindre cet objectif, puisqu'il ne suppose aucune modification du PADDUC
Préciser les critères	- Potentielle meilleure maîtrise du développement urbain ; - facilite l'identification et la sécurisation juridique tant en planification qu'en instruction des autorisations d'urbanisme	- Vient diminuer les marges d'appréciation locale et exposer au contentieux, donc à l'annulation ; la grande diversité des situations territoriales imposerait vraisemblablement des fourchettes assez larges pour les englober toutes, au risque de neutraliser le gain de précision recherché, un chiffrage trop souple n'apportant alors guère plus de sécurité juridique que l'absence actuelle de chiffrage	- Produire des éléments de doctrine territoriale illustrant, par des exemples contrastés, l'application des critères existants selon les contextes (mais moins de poids juridique qu'une valeur chiffrée intégrée au PADDUC)
Différencier les critères selon les particularités géographiques locales	- Meilleure adéquation entre la grille de critères et la réalité physique et constructive de chaque territoire (plaine périurbaine vs montagne) ; - Reconnaissance facilitée des formes urbaines atypiques aujourd'hui mal capturées par une grille unique, notamment selon le site d'implantation (coteau, crête, éperon, ligne de crête en montagne, par opposition à un site de plaine ou de piémont), en cohérence avec les précisions quantitatives évoquées au paragraphe précédent ; - Possibilité de mieux encadrer, dans certaines communes classées montagne, des secteurs de plaine ou de piémont qui ne présentent aucune des contraintes physiques ayant justifié ce classement, et où, à l'inverse, le foncier plat et peu coûteux facilite une urbanisation aisée. Cette urbanisation, en s'appuyant sur la multiplication de groupes d'habitations et de groupes de constructions traditionnelles, tend à se diffuser de façon tentaculaire au détriment des espaces agricoles de plaine, et entre en concurrence avec la vitalité des villages perchés que la loi Montagne entendait pourtant protéger.	- Complexifie la mise en œuvre (autant de grilles que de contextes à distinguer) ; - Risque d'insécurité juridique accrue si les critères de différenciation territoriale sont eux-mêmes contestables ; - Nécessite un travail préalable de typologie des territoires, lui-même discutable ; - Mobilise un temps de travail conséquent (identification des typologies, concertation, validation), avec un risque de glissement du calendrier de révision du PADDUC qui pourrait remettre en cause les échéances déjà fixées par l'Assemblée de Corse. - Risque d'acceptabilité différenciée selon les secteurs concernés : un resserrement des critères en zone de plaine sous pression urbaine, bien accueilli par les villages perchés qui s'en trouveraient protégés, pourrait à l'inverse être perçu comme punitif par les communes ou secteurs directement visés, qui y verraient une remise en cause de droits acquis - Risque d'empiètement sur la compétence des SCoT et de contradiction interne s'il est décidé que le PADDUC ne se substituera pas aux SCoT pour la localisation des formes urbaines	- Doctrine territoriale illustrant, par des exemples contrastés (type Pigna vs Alta Rocca), comment appliquer la grille existante selon le contexte, sans la modifier formellement
Assouplir la définition de l'agglomération pour y intégrer tout ou partie des espaces urbanisés	- Lèverait les restrictions de densification posées par la loi ELAN pour la densification des espaces urbanisés (localisation par le SCoT ou le PADDUC, hors des espaces proches du rivage, à des fins exclusives de logement, d'hébergement ou de service public)	- Affaiblirait fortement le régime de la loi Littoral en ouvrant un droit à l'extension là où seule une densification était recherchée ; - Multiplierait les secteurs d'extension, rendant la maîtrise du ZAN/objectif ZAN 2050 plus difficile ; - Fragiliserait la hiérarchie des formes urbaines déjà établie et le critère de mixité fonctionnelle récemment consacré par le Conseil d'État (CE, Section, 2017, *Savoie Lac Investissement*) ; - Ferait perdre à la Collectivité de Corse le principal levier incitatif à l'élaboration de SCoT, qui a déjà permis d'en faire prescrire trois	- Accompagner l'identification et la localisation des espaces urbanisés par les SCoT en cours d'élaboration, sans modifier les définitions du PADDUC, ce qui conforte au contraire la dynamique de planification intercommunale déjà engagée ; - Rechercher plutôt l'allègement ou la suppression des conditions restrictives de densification posées par la loi ELAN elle-même ; pour les espaces ne relevant d'aucune forme reconnue par la loi Montagne (zones d'activités, villages de vacances), - Recourir à l'exclusion de l'application du L.121-8 plutôt qu'à un assouplissement des définitions, dont l'étymologie même du bourg ou du village s'oppose (cf. 2.3)

Concernant le dernier point, d'autres options d'évolution du PADDUC pourraient permettre de faciliter le renforcement des espaces déjà urbanisés, sans passer par un assouplissement des définitions et doivent être comparées :

- La localisation des espaces urbanisés dans le PADDUC, option évaluée au chapitre qui suit, qui contraint à localiser toutes les formes urbaines des communes littorales et qui demeurera sans effet dans les espaces proches du rivage ;
- La détermination de secteurs d'exclusion de l'application de l'article L. 121-8 dans les communes simultanément soumises aux lois « littora »l et « montagne », qui peut permettre de cibler des espaces urbanisés en particulier, et qui demeurera également sans effet dans les espaces proches du rivage, mais aussi, dans les 29 communes soumises exclusivement à la loi « Littoral » et qui ne peuvent donc en faire l'objet.

3.2 Se substituer aux SCoT pour localiser les formes urbaines ?

Comme exposé en partie 1, la loi ELAN (article 42-IV) offre la possibilité au PADDUC, en l'absence de SCoT en vigueur, de s'y substituer en tant qu'il :

- « 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 » (article L. 121-3 code de l'urbanisme , 2e alinéa)
- « **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** » (article L. 121-3, 2e alinéa)
- **« Identifie »** les « secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages », qui devront être délimités par les PLU (article L. 121-8).

S'agissant du premier point, l'on observera qu'il est similaire à la compétence conférée au PADDUC par l'article L.4424-11-I : *« I. - Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse peut préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, du chapitre Ier du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme sur les zones littorales et du chapitre II du titre II du livre Ier du même code sur les zones de montagne* », dont il a déjà été fait usage dans le PADDUC en 2015, notamment à travers les définitions des formes urbaines rappelées au chapitre qui précède, qui en définissent les critères d'identification.

Cependant, pour le SCoT, la loi ELAN va plus loin en indiquant ce que doivent notamment recouvrir les précisions aux modalités d'application, à savoir la détermination des critères d'identification **et la localisation des formes urbaines ».**

Dès lors, deux options s'offrent au PADDUC :

- S'en tenir aux précisions des modalités d'application des lois « Littoral » et « Montagne » relevant de l'article L. 4424-11-I du CGCT : le format retenu en 2015 peut ainsi tout à fait demeurer, il s'impose dans un rapport de compatibilité au SCoT qui précisera alors l'application des critères d'identification des formes urbaines retenus par le PADDUC au regard des spécificités géographiques du territoire qu'il couvre et qui localisera les formes urbaines y répondant.
- Aller plus loin en identifiant et localisant les formes urbaines, se substituant ainsi au SCoT dans les territoires non couverts.

Ce chapitre vise à évaluer les avantages et inconvénients de cette deuxième option pour éclairer la décision de l'Assemblée de Corse quant à son choix de la retenir ou non.

3.2.1 Ce que supposent l'identification et la localisation des formes urbaines

Il convient tout d'abord de noter que si le PADDUC mobilise cette habilitation, il doit alors le faire :

- Pour l'ensemble des formes urbaines distinguées par la loi « Littoral » : les agglomérations, les villages et les secteurs déjà urbanisés, pas seulement l'une d'entre elles ;
- En précisant les critères adaptés aux particularités géographiques locales et en les mettant en œuvre pour localiser les formes urbaines, ce qui fait écho aux discussions sur les précisions à apporter aux définitions des formes urbaines du chapitre qui précède, qui, si elles en arrivaient à ce niveau, devraient alors s'accompagner aussi de la localisation, et constitueraient une substitution à l'absence de SCoT en vigueur ;
- À l'échelle d'un SCoT, soit approximativement une échelle au 25000e, suffisamment lisible pour un SCoT mais aménageant des marges de manœuvre pour la délimitation par le PLU, et a minima sur un périmètre d'établissement public de coopération intercommunale : il ne s'agira pas de couvrir une commune d'une intercommunalité car présentant des secteurs stratégiques, et pas les autres.

L'identification et la localisation des formes urbaines littorales par le PADDUC supposerait, pour chaque agglomération, village ou espace urbanisé ("secteur déjà urbanisé" au sens du L.121-8 du C.U.) reconnu comme tel :

- Soit de donner une description littérale suffisamment précise pour permettre la localisation (par exemple, en recourant à un descriptif associé à une référence toponymique)
- Soit de représenter de façon cartographique la forme en question : pastille, aplat, ou tout autre mode de figuration qui n'empièterait pas sur la compétence des PLU auxquels revient le soin de délimiter ces différents espaces.

3.2.2 Ce que permettrait une localisation par le PADDUC

L'effet sans doute le plus attendu par la substitution du PADDUC au SCoT (sur les territoires non couverts) est la localisation des secteurs déjà urbanisés (SDU), qui permettrait aux communes de les délimiter dans leur PLU et de faciliter ainsi la mise en œuvre des orientations prioritaires du PADDUC pour le renforcement des espaces déjà urbanisés, évitant ainsi potentiellement de recourir à une extension des agglomérations ou villages.

Pour certaines communes, dont l'élaboration où l'approbation du SCoT est obérée par des considérations sur lesquelles elles n'ont pas de prise suffisante (notamment pour les "petites" communes qui seraient indirectement victimes de dissensions à l'échelle supracommunale imputables à des désaccords entre communes plus importantes en nombre de représentants), elles considèrent qu'elles trouveraient là, la voie la plus rapide pour retrouver une possibilité de renforcement des secteurs déjà urbanisés, dont elles ont été privées par la loi ELAN.

En effet, comme exposé au chapitre 1 : la loi ELAN est venue contrarier la possibilité d'atteindre d'un objectif fondamental du PADDUC (le renforcement des espaces urbanisés). L'option consistant à localiser les SDU dans le PADDUC (ce qui, pour rappel, suppose de localiser TOUTES les formes urbaines citées au L.121-8 du C.U.) constituerait une forme d'antidote à cet effet indésirable de la loi ELAN, qui, quoi qu'il en soit, ne pourra être que partiel : en agissant seulement hors des espaces proches du rivage et en visant

un renforcement à des fins exclusives d'habitat, d'hébergement et de service public, ne pouvant donc être mobilisé pour apporter du commerce dans des zones dortoirs, ou pour densifier en activités une zone d'activité.

C'est ce qui a amené les maires de Corse à en faire la demande par la voie des associations de Maires, fin 2019. Pour autant, cette option pourrait constituer une fausse bonne idée, compte tenu des inconvénients qu'elle implique et qui sont décrits aux chapitres qui suivent.

Toutefois, il faut mettre en balance cette possibilité, qui doit couvrir de manière exhaustive toutes les formes urbaines littorales, avec l'obligation pour le PADDUC de définir les secteurs d'exclusion de l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme (cf. chapitre 2.3), qui peut cibler des secteurs particuliers, tombant alors dans le régime d'urbanisation de la loi « Montagne », les deux, ne pouvant avoir aucun effet, quoi qu'il en soit, sur les espaces urbanisés situés dans les espaces proches du rivage, qui y sont pourtant nombreux et que le PADDUC entendait renforcer en 2015.

Par ailleurs, l'un des effets majeurs de cette localisation, dès lors qu'elle aurait un caractère opposable après approbation du PADDUC ainsi révisé, serait aussi de fournir aux collectivités locales un référentiel utilisable directement et sans effort de justification majeur, puisqu'il reviendrait de fait aux auteurs du PADDUC de justifier leurs propres choix.

Elle aurait également pour avantage d'inciter les communes à faire preuve de finesse dans leur analyse et dans leur délimitation, en particulier si le PADDUC identifiait sur certains espaces une juxtaposition de différentes formes urbaines relevant de caractérisations différentes, ou un secteur d'évolution urbaine sur lequel le tissu bâti passerait progressivement de l'agglomération à un "SDU".

On pourrait donc imaginer que le mode de localisation des formes urbaines dans le PADDUC soit conçu de manière à servir de "mode d'emploi illustré pour l'élaboration des PLU", permettant de sécuriser, autant que faire se peut, ces documents locaux d'urbanisme.

Cet objectif était déjà celui que poursuivait l'ex-CTC en 2014-2015, au travers des critères de définition des formes urbaines d'une part (cf. §2.1 ci-avant), ainsi qu'au travers d'une représentation des espaces proches du rivage, qui ne relevait pas d'une obligation mais d'une volonté de préciser autant que possible à son échelle, le cadre d'application de la loi « Littoral » afin qu'elle soit mieux comprise et appliquée.

Une localisation de ces formes urbaines au sein du PADDUC aurait l'avantage d'instaurer un référentiel nécessairement "équitable" à l'échelle insulaire, sinon totalement homogène (puisque les situations locales et microrégionales sont elles-mêmes hétérogènes) en proposant des identifications et localisations de formes urbaines dont la subjectivité serait la même pour l'ensemble des secteurs littoraux de l'île, puisque établies par une même personne morale assistée d'une même équipe technique. C'est d'ailleurs un des points qui avaient été soulignés en décembre 2019 par les représentants des associations départementales de maires à l'occasion des restitutions des groupes de travail "loi ELAN" (mis en place suite à la mission du DGALN demandée par le Premier Ministre), qui avaient souligné le niveau de satisfaction donné aux élus locaux dans leur ensemble par les représentations cartographiques opposables du PADDUC 2015.

En effet, au sujet des SDU, le texte commun établi par les deux associations à l'issue des travaux stipulait :

"Les Maires préfèrent [...] que l'identification de ces secteurs soient faite par le PADDUC compte tenu de l'équivalence prononcée de ce point de vue par la loi elle-même entre le SCOT et le PADDUC. Ils considèrent que cette identification ne sera pas plus ardue dans la nécessaire concertation avec les maires que ne l'ont été à l'échelle convenable les identifications d'autres espaces caractéristiques du PADDUC."

Cependant, dans l'intervalle, trois SCoT supplémentaires ont été prescrits et récemment, les élections municipales ont induit un renouvellement des conseils municipaux, qui pourraient avoir majoritairement changé d'avis sur la question. Le cas échéant, leur consultation pourrait s'avérer éclairante.

3.2.3 Les limites d'une cartographie à l'échelle territoriale insulaire

- ***Un risque de court-circuit des SCoT : perte d'incitation, affaiblissement du rôle local***

L'effet indésirable de la loi ELAN sur les possibilités de renforcement des espaces urbanisés (hors agglos et villages) a pour effet vertueux d'inciter plus nettement qu'auparavant les intercommunalités ou leurs groupements à élaborer des SCoT, comme en atteste l'augmentation du nombre de périmètres de SCoT validés et l'avancement des procédures en cours.

En prenant en charge la localisation des SDU et des autres formes urbaines dans le PADDUC, la collectivité de Corse viendrait d'une part réduire l'incitation en direction des territoires qui n'ont pas encore engagé de démarche de cohérence territoriale, et d'autre part, prendre le risque de contredire ou d'affaiblir les choix en préparation sur les territoires dont le SCoT est sur le point d'être approuvé. Un certain nombre de représentants techniques des intercommunalités engagées dans des démarches de SCoT avancées se sont d'ailleurs publiquement prononcés en défaveur d'une identification des formes urbaines dans le PADDUC.

Toutefois, si l'on ne peut que souhaiter le développement de SCoT, comme l'appelait déjà le PADDUC en 2015, afin d'organiser le développement des territoires et d'encadrer les extensions urbaines, il paraît paradoxal qu'en Corse, il s'agisse d'une condition pour renforcer des espaces déjà urbanisés, et ainsi limiter l'étalement urbain et le développement des infrastructures et équipements associés, mais que l'on puisse s'en dispenser pour étendre les agglomérations et villages, alors qu'en principe, sur le continent, le SCoT est une condition d'ouverture à l'urbanisation, ce qui est cohérent avec le sens de cet outil.

- ***Un empiètement sur les compétences locales :***

L'échelle considérée comme pertinente pour la caractérisation des formes urbaines en Corse, compte tenu de la diversité de situations locales, a toujours été l'échelle communale ou intercommunale. Le PADDUC de 2015 a été conçu comme un référentiel à destination des acteurs locaux. Si la question d'une identification dans le PADDUC se pose à ce jour, c'est uniquement en vertu des dispositions de la loi ELAN qui d'un côté ne permet plus le renforcement des espaces urbanisés en l'absence de SCoT (et dans les EPR), et de l'autre, cherche à atténuer cette condition d 'élaboration des SCoT en permettant au PADDUC de jouer le même rôle. C'est en quelque sorte du fait des ambiguités voire des contradictions internes du texte de la loi ELAN que se présente aujourd'hui une problématique dont la solution semble évidente si on revient au questionnement de base : "quelle est la collectivité la mieux placée pour prendre cette décision ? »

À titre d'illustration, lorsqu'il s'agit d'analyser et comparer plusieurs formes urbaines sur un même territoire communal, de morphologie similaire, par exemple pour identifier ce qui doit être qualifié de village, c'est alors la fonction de la forme urbaine dans l'organisation du territoire, ainsi que la capacité d'accueil du site, dont l'évaluation tient compte des infrastructures existantes et des capacités d'investissements de la commune, qui entrent en jeu. Cela ne paraît pouvoir être déterminé par la Collectivité de Corse et il ne paraît pas de son ressort de choisir les formes urbaines stratégiques pour une commune.

- ***Une illusion de précision : analyse fine impossible à l'échelle régionale, risque d'erreurs, hétérogénéité des situations***

Comme en témoignent les cas pratiques présentés plus loin, l'identification des formes urbaines suppose des analyses à une échelle assez précise, qui ne paraît pas possible à l'échelle de tout le littoral de l'île ; intégrer un référentiel de forme urbaine dans le PADDUC ne donnerait que l'illusion de cette précision et fait courir un risque d'erreurs et de lacunes face à la grande diversité de cas à traiter.

- ***Un travail matériellement irréaliste vis-à-vis des délais de révision : volume, calendrier, moyens***

Une localisation des formes urbaines dans le PADDUC, ayant une opposabilité déterminante pour les auteurs des PLU et indirectement pour less possibilités de construire, supposerait une appréciation au cas par cas de chacune des formes urbaines proposées à l'arbitrage :

- Lors du travail technique
- À l'occasion de la délibération de validation.

Cela reviendrait à mettre en débat, après un travail préparatoire technique colossal, plusieurs milliers de cas, chacun étant susceptible de remise en cause à chaque étape du processus de validation (par le jeu du processus démocratique), ce qui impliquerait par souci d'équité la remise en cause d'autres cas potentiellement similaires.

- ***Une dimension intrinsèquement politique***

Certains cas sont ambigus et leur qualification dépend :

- du rôle territorial
- du projet
- de la stratégie locale

En effet, au-delà des caractéristiques que présentent certains tissus urbanisés ou bâtis dans leur état initial (au moment de l'élaboration du document de planification), la question du devenir que leur assigne la collectivité compétente doit être prépondérante, et peut influer sur la justification de leur caractérisation en tant qu'agglomération, village ou SDU... ou à l'inverse en tant qu'espace mité. L'élaboration d'un document de planification doit être la traduction d'une volonté politique locale, et pas le résultat de l'application d'une formulation automatisée à un ensemble de critères définis a priori.

Or, compte tenu du nombre très élevé de formes urbaines distinctes en Corse, il semble évident que leur assigner une vocation et préparer leur transformation, au cas par cas, ne peut pas relever de façon efficace ni pertinente de la volonté de l'Assemblée de Corse, sauf à assumer que celle-ci aurait vocation à endosser les compétences d'une intercommunalité ce qui ne semble pas très en phase avec l'ambition d'un positionnement stratégique affiché par les représentants de la collectivité de Corse ces dernières années.

- ***Une inégalité de traitement entre communes classées littorales et communes classées montagne***

La loi ELAN ne permet au PADDUC de se substituer au SCoT que pour l'identification des formes urbaines distinguées par la loi « Littoral ».

Ainsi le PADDUC pourrait constituer un référentiel des formes urbaines de Corse, mais uniquement pour les communes littorales et pas pour les communes soumises à la loi « Montagne ».

Aussi, des villages dans des situations similaires pourraient faire l'objet d'un traitement différencié par le PADDUC sauf à ce qu'il soit décidé de faire également un référentiel des formes urbaines des communes classées montagne, au titre des précisions aux modalités d'application de la loi « Montagne »

- ***Une réalité changeant à toute vitesse***

Des autorisations d'urbanisme sont délivrées tous les jours et peuvent trouver à s'appliquer jusqu'à 5 ans après leur délivrance (soit 10 ans dans le cadre d'un permis d'aménager, donnant lieu à des permis de construire). Elles sont parfois retirées, annulées ou simplement non mises en œuvre.

Leur mise en œuvre transforme les espaces.

S'il est bien évident qu'un document d'urbanisme, quel qu'il soit, ne peut se tenir à jour à l'instant t, le décalage avec la réalité est d'autant plus grand que son échelle diminue (i.e. que son périmètre augmente).

De nombreux avis sur le PADDUC et recours contre lui ont critiqué le manque d'exhaustivité du bâti sur ses cartes, notamment vis-à-vis d'espaces stratégiques agricoles déjà consommés, mais cela n'avait aucune incidence, puisque le principe de réalité prime et que les constructions existantes ne peuvent être remises en cause au motif qu'elles n'apparaitraient par sur la cartographie.

Cependant s'agissant de la qualification/non qualification de formes urbaines, il y aurait un effet juridique pour l'application du droit de l'urbanisme. Or il y a plus de chances qu'elle soit à jour et exempte d'erreur dans le cadre d'une analyse locale qu'à l'échelle du PADDUC.

3.2.4 Quelques cas pratiques

Les exemples qui suivent visent à illustrer ce qu'impliquerait une localisation par le PADDUC

- ***Les analyses à produire***

Comme exposé au chapitre 2.1, afin d'identifier des formes urbaines selon les définitions précisées par le PADDUC, il est nécessaire de produire plusieurs analyses permettant de justifier des différents critères.

Voici à titre d'exemple, une partie des analyses produites par l'AUE pour identifier les villages de Balagne dans le cadre de la mission d'assistance à l'élaboration du SCoT de Balagne qui lui avait été confiée conjointement par la CdC et le PETR de Balagne.

Pour rappel, le village est défini à travers la grille de critères suivante :

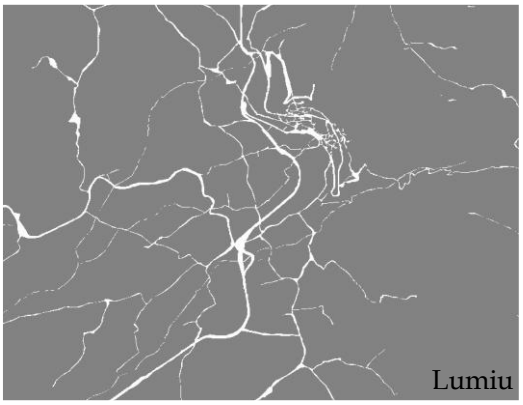
GRILLE DE LECTURE DES FORMES URBAINES : FAISCEAU D'INDICES AU SERVICE DE L'IDENTIFICATION DU « VILLAGE » AU SENS DE LA LOI « LITTORAL »				
Critères cumulatifs	***Indicateurs***	***indices***	***NOTE (de A à E)***	***Oui/ Non***
① Trame et morphologie urbaines = tissu urbain	Densité/compacité			
	Continuité			
	Unité du bâti (unité architecturale, formes et couleurs)			
	Organisation par l'espace public	*Centralité*		
		Place		
		Réseau viaire interne		
		Partition claire et hiérarchisée entre espaces publics/espaces privés		
		Organisation du bâti (découpage parcellaire, implantation du bâti)		
② Indices de vie sociale	***Équipements et lieux collectifs actuels ou passés***	*Lieux administratifs, collectifs (culturels et sociaux), commerces et services actuels ou passés*		
		Édifices cultuels		
		Mobilier urbain et autres éléments de repères : jardins, moulins, fontaines,…		
	Lieu d'habitat			
	Manifestations publiques (fête village, fête patronale, etc.)			
	Ramassage ordure ménagères			
③ Caractère stratégique	***Taille significative***	*Proportion par rapport au principal noyau villageois*		
		Nombre de bâtis		
	Fonction structurante	*Gestion et fonctionnement autonome*		
		Influence sur l'espace environnant		
	Accessibilité	*Voies et réseaux divers*		
		Desserte par les transports en commun		
	Valeur symbolique	*Importance patrimoniale*		
		Origine ancienne		

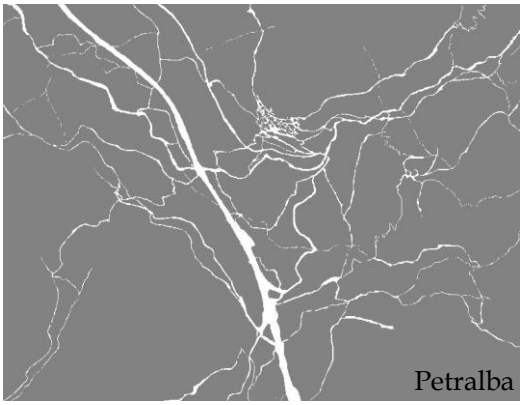
Sites d'études retenus avant généralisation :

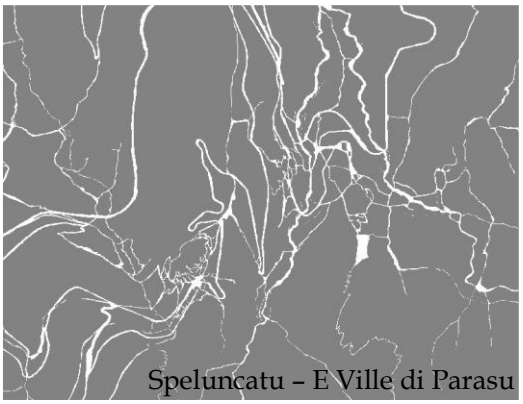
- Lumiu
- Speluncatu – E Ville di Parasu
- Petralba

Trois configurations et implantations distinctes

22







Carte domaine public VS privé

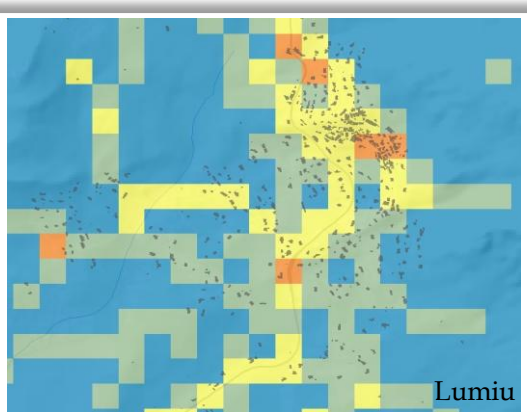
Ressort les espaces publics dont le réseau viaire

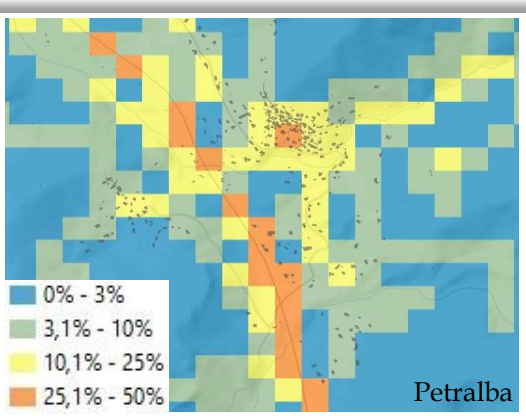
→ Trame dense dans les noyaux anciens: bouclage des voies serré et épaississement correspondant aux piazzette

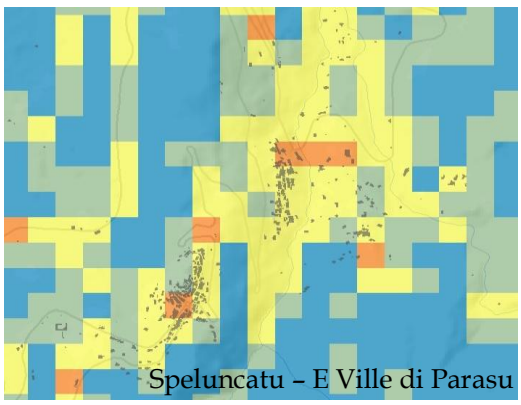
→ Se desserre rapidement en périphérie

→à compléter/comparer vide public VS vide privé village/lotissement

23







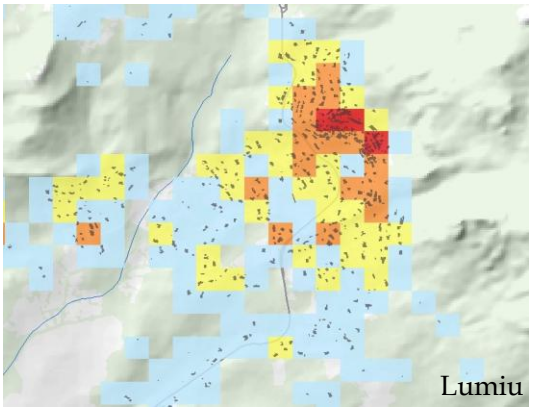
Part d'espace public

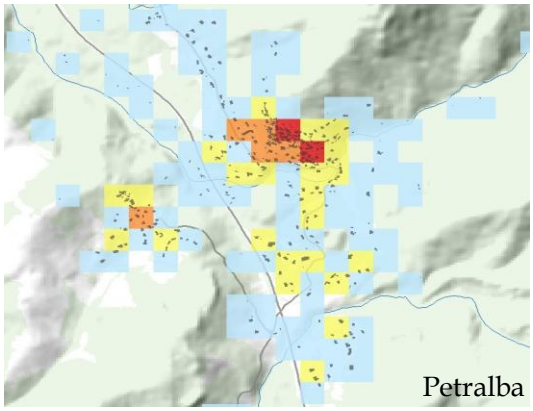
Fait ressortir les linéaires de voiries et ruisseaux sur tout le territoire mais se dégagent des « nœuds » d'espaces publics → groupement de carreaux jaune / orange

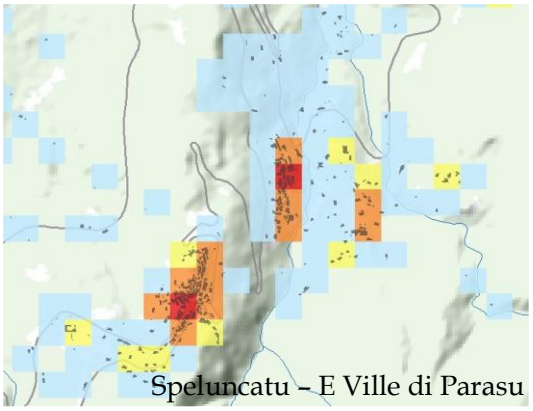
Ne tient pas compte du domaine privé de la commune (chemins communaux, chjassi voire quelques piazzette)
Place publique souvent convertie en parking

24

Espace public - Speloncatu







Coefficient d'emprise au sol (ces)

CES = Surface bâtie cumulée / Surface totale carreau

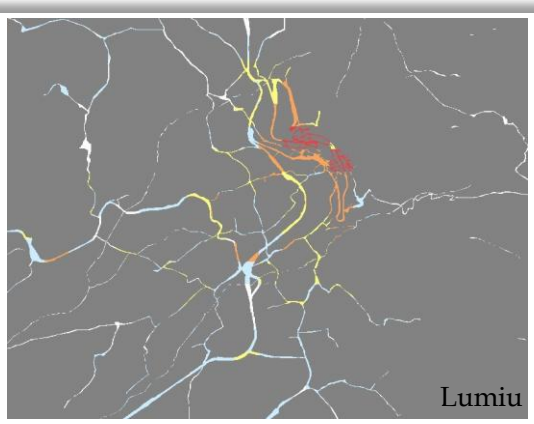
0,01 - 0,05
0,06 - 0,10
0,11 - 0,25
0,26 - 0,50

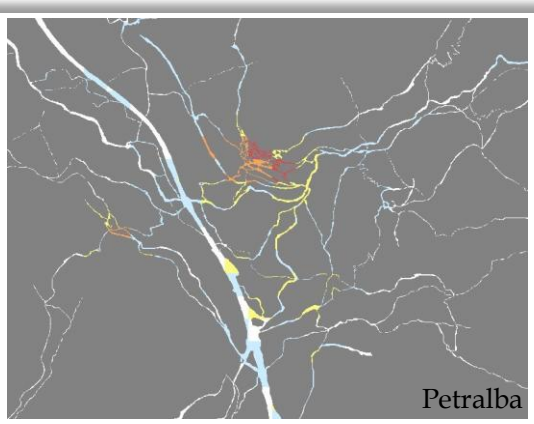
Distinction des poches historiques où CES > 0,1

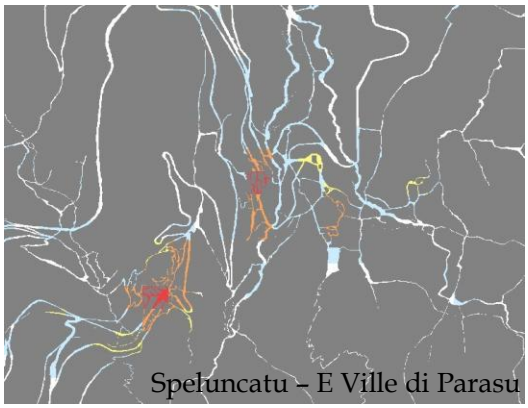
Inversement, espace diffus rapidement qualifiables lorsque CES < 0,05

Lecture très différente d'un CES parcellaire

26







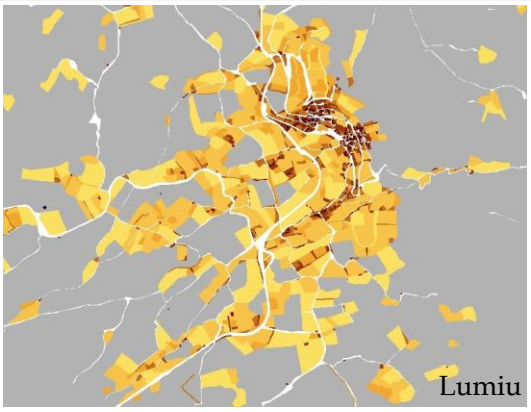
CES
- 0,01 - 0,05
- 0,06 - 0,10
- 0,11 - 0,25
- 0,26 - 0,50

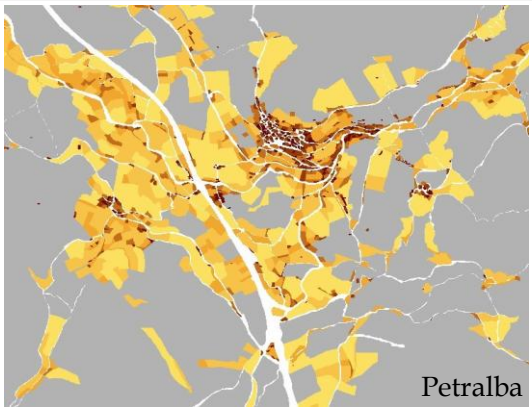
Fait ressortir ce que l'on pourrait qualifier de taux d'urbanité

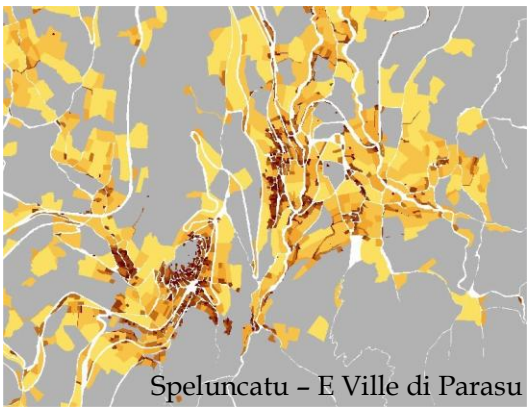
Les plus fortes densités bâties coïncident avec les plus fortes densités d'espaces publics

→ relation plein/vide

→ tous les vides sont publics au contraire d'un lotissement récent







Taille de la parcelle (m²)

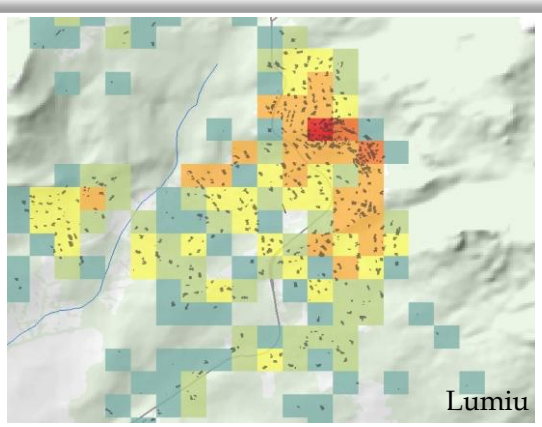
- > 5000
- 2501 - 5000
- 1001 - 2500
- 501 - 1000
- 251 - 500
- 101 - 250
- 0 - 100

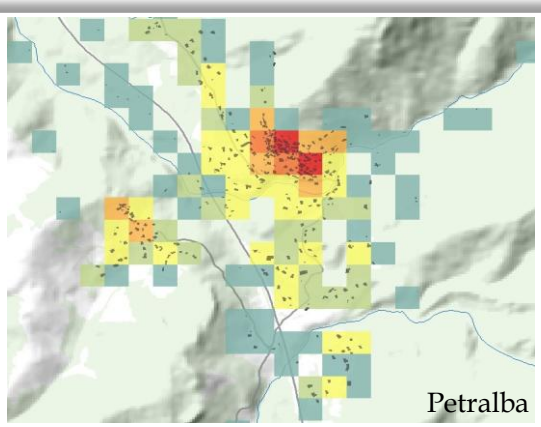
Parcellaire qui se dilue rapidement à mesure que l'on s'éloigne du cœur de village

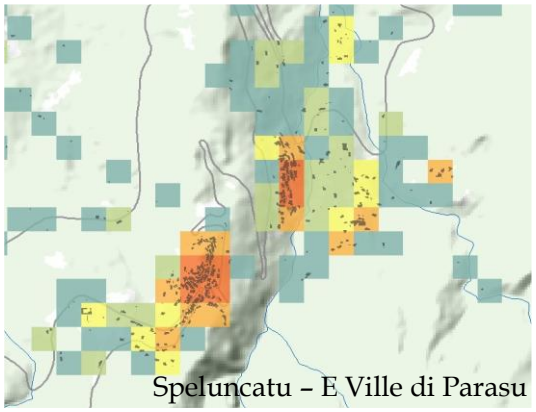
Urbanisation depuis les années 70 ' fortement consommatrice d'espace

→ *potentiels biais liés aux jardins patrimoniaux en cœur de village*

→ *même analyse avec les parcelles bâties uniquement*







Densité bâtie à l'hectare (nb bat / ha)

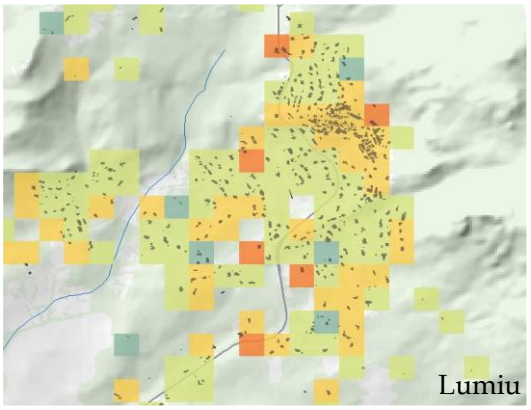
1 - 2
3 - 5
6 - 10
11 - 25
26 - 50
> 50

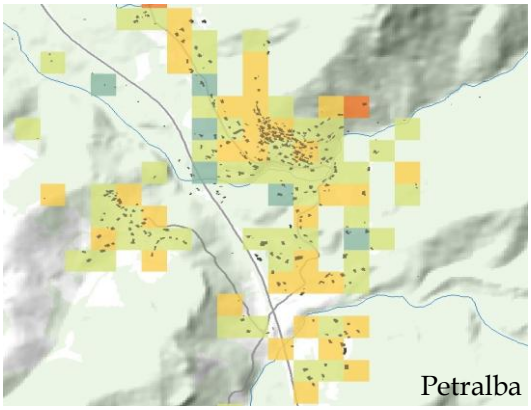
Noyau ancien avec des densités supérieures à 25 bâtis par hectare

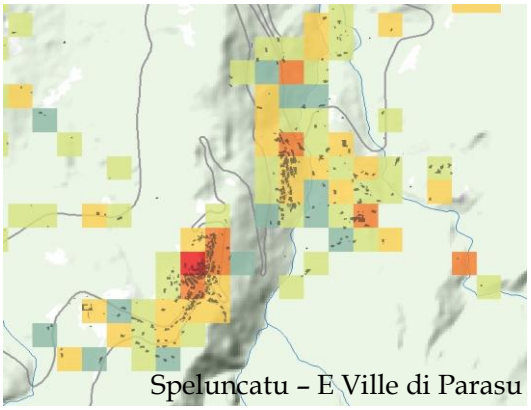
Urbanisation périphérique diffuse où l'on chute rapidement sous les 10 bâtis à l'hectare

Réalisable : densité en logements

29







Hauteur médiane bâtis (m)

1 - 2
3 - 5
6 - 8
9 - 11
12 - 20

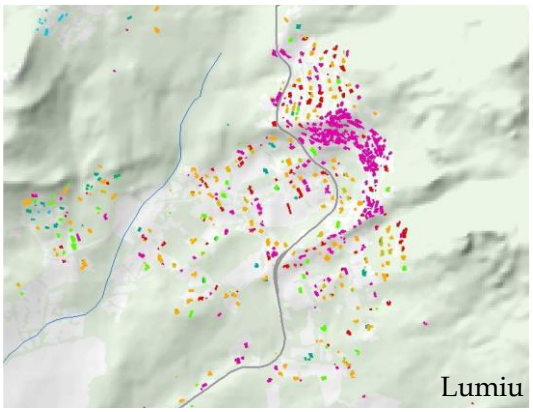
Cœur historique avec une hauteur médiane > 5 m

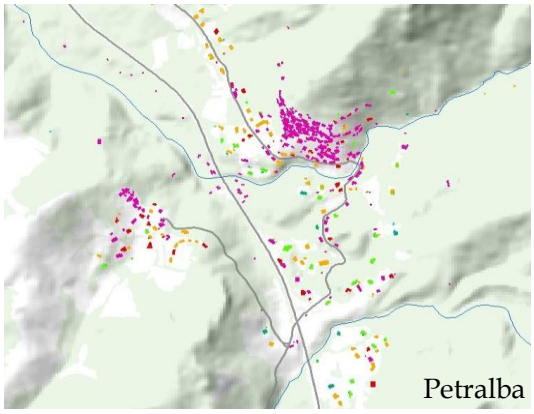
Artefacts de par la méthode retenue

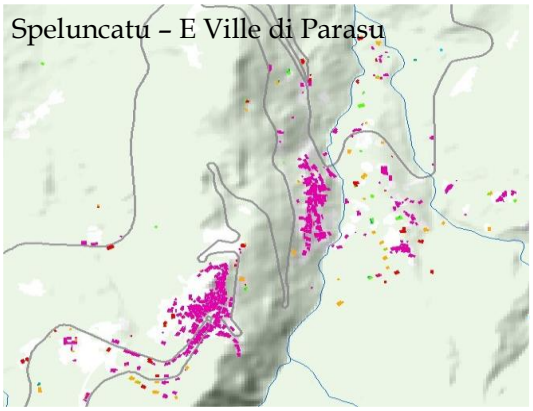
Qualité de la donnée utilisée (bd_topo IGN ©) perfectible

Moins discriminant que les autres critères

30







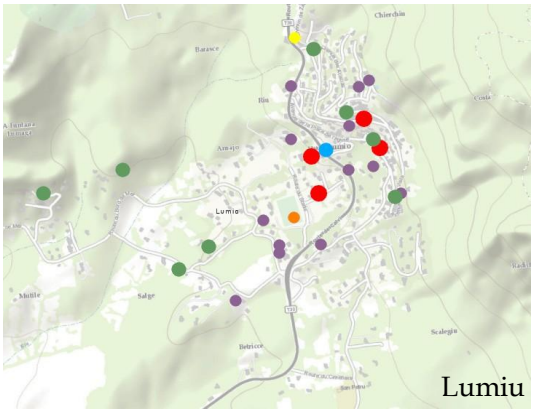
Distance du bâti à la limite séparative la plus proche (m)

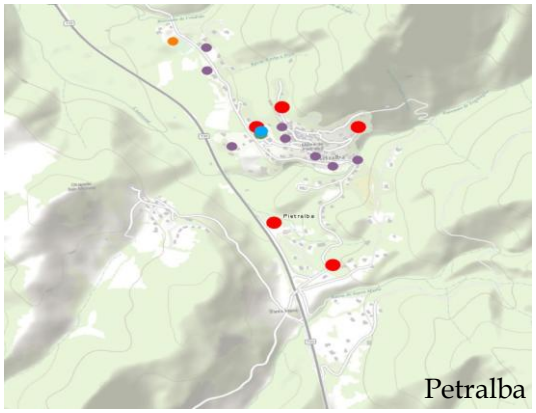
- > 30
- 15,1 - 30,0
- 8,1 - 15,0
- 3,1 - 8,0
- 1,1 - 3,0
- 0,0 - 1,0

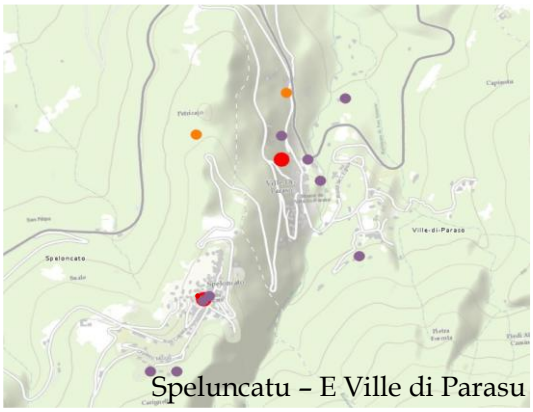
Implantations sur limite prépondérantes en noyau villageois qui correspond le plus souvent à un alignement sur voirie ou sur l'espace public

Distance < 1 m très discriminante

31







Equipements et services (BPE INSEE 2019)

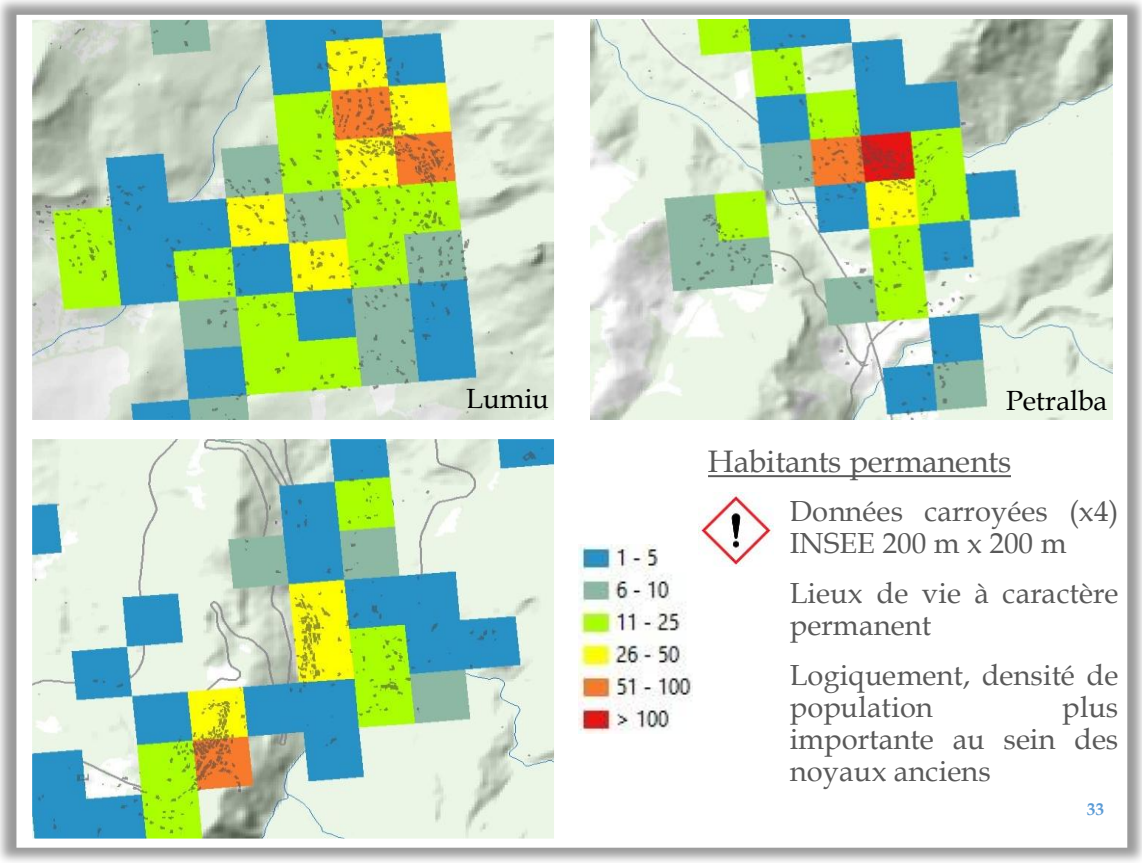
- Commerces
- Enseignement
- Santé
- Services aux particuliers
- Sports, loisirs et culture
- Tourisme

Lieux de vie à caractère permanent

Présence de services de proximités (mairie, école, épicerie, etc.)

Localisation perfectible

32



Cela témoigne, de manière non exhaustive du nombre et de la précision des analyses à produire afin de justifier de la qualification des formes urbaines (les carreaux de 200mx200m permettent de prendre conscience de l'échelle).

- ***Les cas à trancher***

Les cas de Lumiu et de Pietralba présentés ci-avant témoignent aussi de la complexité de « l'exercice » de qualification lorsque l'on fait face à des formes urbaines traditionnelles qui ont connu des développements récents en rupture morphologiques avec elles, qui occupent parfois plus d'espace que le village mais avec une densité bien inférieure. Au regard des précisions apportées par le PADDUC, on s'attendrait, face à ce type de situation, à l'identification de plusieurs formes urbaines : un village et un à des espaces urbanisés autour, que le périmètre d'extension du village pourra, au moins en partie, englober, pour en améliorer la continuité.

Le cas du village d'Alata en est une autre illustration :

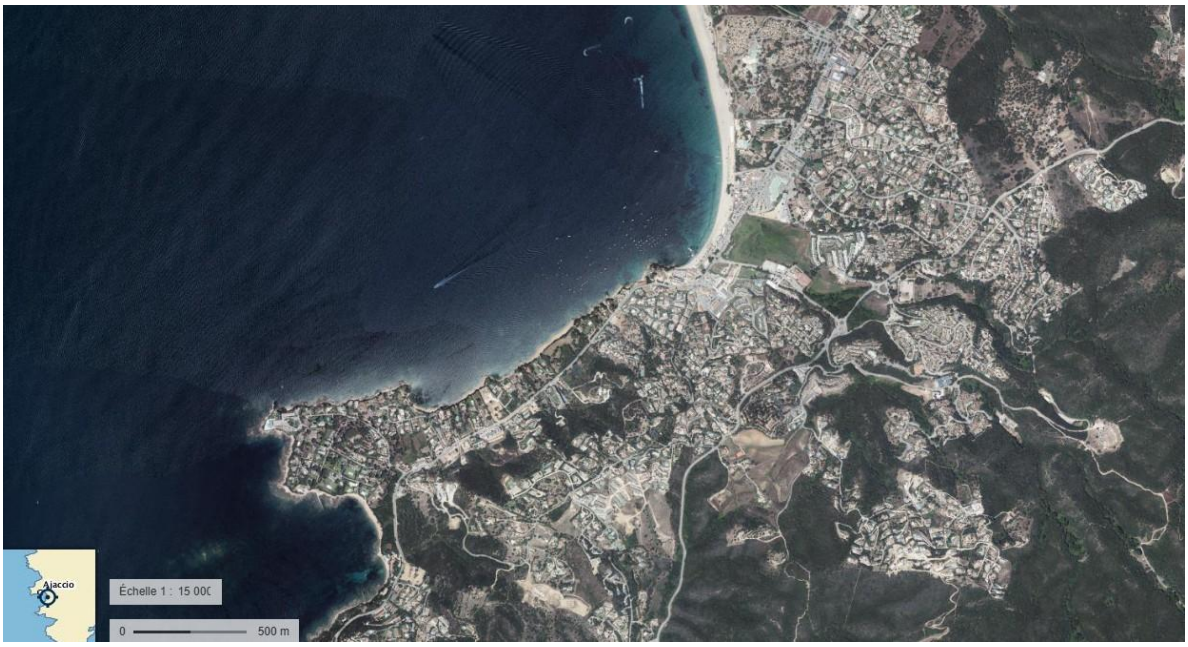
Cette juxtaposition est très fréquente, compte tenu du mode de développement urbain qu'a connu la Corse depuis 40 ans et les exemples ne manquent pas.

L'exemple de Folelli (commune de Penta di Casinca) est aussi assez révélateur de l'hétérogénéité des développements urbains récents et de la difficulté à les appréhender à une échelle régionale. S'il ne fait nul doute qu'une agglomération est ici identifiable et justifiable, la problématique qui se pose est de savoir combien d'espaces urbanisés doivent être identifiés autour, et quels sont les espaces bâtis qui ne peuvent être retenus comme formes urbaines.

C'est bien évidemment possible de le faire mais cela suppose une analyse et une justification fine, puis une validation au cas par cas.

Le secteur de la rive sud d'Ajaccio est peut-être encore plus représentatif de ces difficultés. Développés pour partie sous l'empire du POS, concernant la commune de Grossetto-Prugna (désormais au RNU depuis 2017), au RNU concernant la commune d'Albitreccia, ou encore, dans le cadre du PLU de Pietrosella, de multiples espaces urbanisés, parfois continus, parfois discontinus, plus ou moins denses, se sont développés au gré d'opérations immobilières indépendantes les unes des autres, et continuent à accueillir un développement important des constructions. Il s'agit là aussi d'y distinguer les agglomérations, des espaces urbanisés (ceux en EPR ne pouvant être densifiés), du bâti diffus, ce qui, à l'échelle du PADDUC paraît extrêmement délicat.

Rive sud du Golfe d'Ajaccio – littoral de Grossetu è A prugna, Albitreccia et Pietrosella



Vues de Porticcio – Commune de Grossetu è a Prugna

Vues des Molini-Agosta – Commune d'Albitreccia

(Les points rouge repèrent le même espace)

En outre, malgré cette dynamique et une population permanente importante et en croissance, le caractère éclaté et incohérent de l'urbanisation a conduit à des jugements sans ambiguïté qui ont probablement surpris les collectivités concernées, en remettant en cause des extensions urbaines, et par la même, la qualification d'agglomération de certains espaces comme cela a été exposé au chapitre 1.4.3 à travers l'exemple de l'arrêt du Conseil d'Etat du 25 mars 2025 (CE n° 472833) concernant le littoral de

Pietrosella qui a confirmé les décisions des juges du fond (respectivement TA Bastia n° 2000191 du 7 janvier 2021 et CAA Marseille n° 21MA009916 du 6 février 2023) concernant l'absence de continuité à une agglomération de la parcelle représentée ci-après, située à l'arrière de la mairie :

Voici pour rappel, les considérants retenus par le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 25 mars 2025,par lequel il a confirmé que la partie la plus densément bâtie du littoral de Pietrosella ne pouvait être qualifiée d'agglomération et étendue : *« En estimant que le terrain d'assiette du projet litigieux n'était pas situé dans un secteur caractérisé par une densité de constructions significative permettant d'être regardé comme une agglomération au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme précisées par le Plan d'aménagement et de développement durable de Corse, la Cour n'a pas dénaturé les pièces du dossier qui lui était soumis. La Cour ne s'est pas bornée à prendre en compte les constructions situées sur les seules parcelles limitrophes de ce terrain mais a apprécié le respect du principe de continuité en restituant le terrain d'assiette du projet dans l'ensemble de son environnement. Il s'ensuit que la Cour n'a pas commis d'erreur de droit. »*

La Cour Administrative d'Appel de Marseille avait écarté tant la qualification d'agglomération que de village :
« 13. Il ressort également des pièces du dossier, en particulier des nombreuses photographies et vues aériennes, que le secteur dans lequel se situe le terrain d'assiette du projet est majoritairement constitué d'habitats pavillonnaires et de constructions à usage touristique, implantés le long de la route départementale D 55 qui suit le littoral de la commune. Ce secteur, au sein duquel, à la date de délivrance du permis litigieux, la densité des constructions n'est pas significative, ne joue pas de fonction structurante à l'échelle de la micro-région ou de l'armature urbaine insulaire. Il ne peut, dès lors, être qualifié d'agglomération au sens des dispositions précitées du premier alinéa de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme précisées par le PADDUC. Si le terrain d'assiette du projet se situe à proximité immédiate de la mairie de Pietrosella, d'un office notarial et d'un hôtel, ces quelques indices de vie sociale ne permettent pas à eux seuls de caractériser l'existence d'un village au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme au regard des précisions apportées par le PADDUC, alors que la plupart des services publics et des commerces de proximité de la commune sont installés à plusieurs kilomètres, près de la plage du Ruppione. Dès lors, et compte-tenu de la trame et de la morphologie de l'urbanisation, qui s'étend sans structuration particulière ni densité significative le long de la route départementale D 55 qui suit le littoral, le secteur où s'implante le projet ne peut être qualifié de village au sens de ces dispositions. Par suite, ainsi

que l'a jugé le tribunal, l'arrêté litigieux, qui autorise une construction dans un secteur éloigné des agglomérations et des villages, méconnaît les dispositions des articles L. 121-8 et L. 121-13 telles que précisées par le PADDUC. »

Pour autant, n'étant jugés que les cas attaqués devant le Tribunal Administratif, un grand nombre d'autorisations continue d'être accordé, et/ou de produire des effets, et de transformer ce territoire.

Aperçu des autorisations d'urbanisme dans le secteur entre 2013 et 2025, la validité d'une autorisation pouvant être prolongée jusqu'à 5 ans

La qualification par le PADDUC des formes urbaines de ce territoire, en l'absence des moyens d'en maîtriser la transformation (dispositifs conservatoires) s'apparenterait à une gageure et exposerait la Collectivité de Corse à la critique des acteurs locaux aussi bien qu'au risque de méconnaissance de la chose jugée.

3.2.5 Synthèse des deux options :

	Avantages/bénéfices	Inconvénients/risques

Identification avec cartographie intégrée au PADDUC →Substitution au SCoT	• Densification possible des SDU (dont hameaux) hors des EPR MAIS:
	  ○ via un PLU
	  ○ une grande part des SDU à renforcer au sens du PADDUC sont en EPR donc exclus
	  ○ Diversification des fonctions limitée pour les zones dortoirs, et renforcement des activités au sein d'une zone d'activité a priori impossible ;
	  ○ Assainissement limitant
	• Lisibilité juridique sur l'application de la loi Littoral et du RNU dans les communes littorales
	• Peut motiver l'émergence de PLU
		• Générerait d'innombrables contentieux (d'ordre général, libre administration des collectivités locales et subsidiarité, mais aussi en erreur manifeste d'appréciation)
		• Mauvaise perception politique des maires
		• Glissement vraisemblable du calendrier : Très chronophage (analyses diverses à produire pour justification)
		• Problème d'actualité et d'exhaustivité (à l'instar des critiques sur la tache urbaine mais qui n'a aucune incidence juridique)
		• Dilemme et difficultés pour la représentation cartographique
		• Supprime une des motivations principales à élaborer un SCoT (3 sur 4 ont été lancés sur ce motif) et pourrait couper court aux démarches en cours
		• Astreint à l'exhaustivité, là où les PLU pourraient ne pas tous les retenir (faute de réseaux suffisants par exemple et peut accroître la pression sur des élus locaux là où le débat a déjà été tranché
		• La densification des SDU peut concurrencer celles des agglomérations et villages

Pas d'identification dans le PADDUC →Pas de substitution au SCoT	• Limite le temps de révision : tant sur la partie travaux que concertation avec les territoires ou réponses aux observations de l'EP • Limite les risques juridiques • Peut motiver l'élaboration de SCoT	• Impossibilité de densifier les SDU en l'absence de SCoT, soit actuellement sur l'ensemble des communes littorales du territoire (ce qui concerne certains hameaux) sauf en cas d'exclusion de l'application de l'article L. 121-8 par le PADDUC pour des secteurs situés hors des EPR (cf. 3.3).

3.3 Comment déterminer les secteurs exclus de l'application de l'article L.121-8 du code de l'urbanisme ?

Comme exposé en première partie, dans les communes soumises simultanément aux dispositions de la loi « Littoral » et de la loi « Montagne » le PADDUC **doit** déterminer, hors des espaces proches du rivage, les secteurs à soustraire de l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire du principe d'extension de l'urbanisation en continuité des agglomérations et villages existants et des limites à la densification des secteurs déjà urbanisés. Cette « soustraction » ne pouvant devenir effective qu'après délimitation par le PLU, et étant donc en principe, sans effet au RNU ni en présence d'une carte communale (art. L. 4424-12-IIbis, cf. 1.5.2)

3.3.1 Une détermination relativement libre

Comme exposé en première partie (cf. 1.5.2), le texte de l'article L. 4424-12-IIbis du CGCT ne limite ni spatialement ni par forme urbaine les secteurs que le PADDUC peut déterminer. La Collectivité de Corse dispose ainsi, en droit, d'une latitude qui excède l'exposé de l'objet de l'amendement, exclusivement centré sur les formes d'urbanisation montagnardes.

Cette latitude appelle cependant à s'interroger sur l'usage qu'il convient d'en faire, au regard de ce que l'intention du législateur, telle qu'exprimée dans l'exposé des motifs, permet raisonnablement d'envisager. Il apparaît en effet que cette intention ait été de rendre possible l'extension en continuité des formes urbaines de montagne (plus nombreuses que les formes urbaines reconnues comme admettant l'extension en loi « Littoral »), notamment les hameaux et groupes de constructions, et de « gérer les formes d'urbanisation caractéristiques du territoire montagnard corse », mais nullement de permettre l'urbanisation en discontinuité, bien que potentiellement admise par le nouveau texte.

Le fait que, dans l'exposé des motifs, le législateur renvoie au PADDUC et à sa « connaissance du territoire » la détermination de ces secteurs peut ainsi guider trois approches possibles, dont la portée diffère sensiblement :

- **Une approche resserrée**, consistant à identifier les seules formes urbaines de type hameaux, groupes de constructions traditionnelles et groupes d'habitations en continuité desquelles l'extension de l'urbanisation serait admise. Cette approche serait totalement en phase avec l'exposé des motifs ;

- **Une approche extensive**, consistant à identifier de vastes secteurs sur lesquels, en plus de l'extension en continuité des formes urbaines qui s'y trouvent incluses, l'extension en discontinuité deviendrait possible au travers de l'élaboration d'un PLU. Cette approche serait conforme au texte de loi mais bien moins en phase avec l'exposé des motifs ;

- **Une approche mixte**, consistant à identifier, d'une part, des formes urbaines « caractéristiques du territoire montagnard corse » en continuité desquelles l'extension de l'urbanisation serait possible (ainsi que la densification), et, d'autre part, des sites ponctuels, identifiés en fonction d'enjeux spécifiques, sur lesquels il serait opportun d'autoriser une urbanisation en discontinuité pour servir les besoins du projet d'aménagement porté par le PADDUC (secteurs stratégiques pour un développement économique ou la réalisation de certains équipements).

Le choix entre ces approches n'est pas neutre : il détermine si l'exclusion de l'application de l'article L.121-8 demeure un outil ciblé de gestion des formes urbaines montagnardes, ou devient un véritable

levier d'ouverture à l'urbanisation, avec les risques que cela comporte en cas d'usage extensif, c'est à dire non ciblé sur quelques sites stratégiques (cf. 2.3.4).

Il faut par ailleurs rappeler, comme exposé en partie 1, que le PADDUC de 2015 actuellement en vigueur limite lui-même rigoureusement le recours aux différents dispositifs de discontinuité propres à la loi Montagne (bien que dans les faits, il y soit très souvent fait recours, et que depuis l'approbation du PADDUC, il semble qu'aucun dossier de demande d'extension de l'urbanisation en discontinuité sur une commune non littorale n'ait jamais reçu d'avis défavorable du Conseil de sites de Corse). Déterminer des secteurs qui ne seraient pas déjà bâtis amènerait nécessairement à remettre en débat ce principe fondamental du PADDUC de 2015 dans le cadre de la révision engagée.

Enfin, au-delà du contrôle de légalité ordinaire du PADDUC, la loi prévoit un accord des préfets de département sur l'usage fait par le PADDUC de cette compétence, et donc sur l'exercice de cette latitude, qui n'apparaît ainsi que relative. Elle ne précise pas en revanche à quel moment et selon quelles modalités cet accord doit être sollicité. Aussi, l'on peut suggérer pour s'en assurer, d'une part, d'associer de manière rapprochée, les services de l'Etat à la détermination de ces secteurs, et d'autre part, de solliciter formellement l'avis des Préfets après l'arrêt par le Conseil Exécutif du PADDUC, au même moment que l'avis du Conseil des Sites de Corse ou de l'autorité de l'Etat compétente en matière d'environnement.

3.3.2 Une détermination littérale ou cartographique

La « détermination » par le PADDUC de ces secteurs ne prend pas nécessairement la forme d'une cartographie ; il pourrait s'agit d'une détermination sous forme rédactionnelle ciblant, par exemple :

- Un type d'espace défini par un ou plusieurs critères combinés : limite d'altitude, d'éloignement à la mer, végétation caractéristique de la montagne ;
- Un type de forme urbaine qui serait suffisamment définie pour que la détermination en soit aisée, par exemple, les hameaux traditionnels ou les groupes d'habitations, eux-mêmes définis par un faisceau d'indices et de critères.
- Voire une combinaison de critères et de fléchage de forme urbaine par exemple, les hameaux traditionnels et groupe de constructions traditionnelles à plus de 400m d'altitude…

Elle pourrait aussi combiner une cartographie d'un type d'espace, au sein de duquel seraient fléchées certaines formes urbaines : par exemple, une zone de montagne cartographiée, à l'intérieur de laquelle, on indiquerait que les secteurs exclus de l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme sont uniquement les hameaux traditionnels, en en précisant les critères d'identification.

Le mode de détermination de ces secteurs – littéral/cartographique/mixte – est à articuler étroitement avec le choix de l'ampleur spatiale des secteurs exclus selon l'approche resserrée/extensive/mixte.

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

Une indication cartographique s'avèrerait à cet égard le plus sécurisant pour limiter les risques de contentieux contre les PLU qui devront délimiter ces secteurs, mais en même temps, elle laissera moins de marge de manœuvre aux communes/intercommunalités pour procéder à la délimitation, étant entendu que l'on peut combiner l'approche mixte présentée au paragraphe qui précède (2.3.1) avec un mode de détermination mixte, cartographique et littéral.

En outre, dans le cadre d'une approche resserrée ou mixte, c'est à dire de secteurs ciblés et non d'une vaste zone, par exemple de montagne, le sujet de la localisation cartographique de chacun des secteurs visés renvoie à la discussion qui précède au paragraphe 2.2 s'agissant de la localisation des formes urbaines différenciées par la loi « Littoral » et doit être débattu selon les mêmes termes.

Une fois exposé le cadre, ses limites et différentes possibilités d'emploi, plutôt que de se poser la question de « comment déterminer et représenter les secteurs d'exclusion de l'application de l'article L.121-8 du code de l'urbanisme ? », il nous paraît plus pertinent, efficace et sécurisé de se questionner avant tout sur le "pour quoi faire ?" :

- Quelles sont les situations/ cas concrets auxquels on veut apporter ainsi une solution ?
- Le changement de régime d'urbanisation le permettra-t-il ?

3.3.3 Premier recensement de situations de blocage qui pourraient faire l'objet d'une exclusion du régime d'urbanisme de la loi « Littoral »

Ce paragraphe n'a pas la prétention de lister de manière exhaustive l'ensemble des situations de blocage résultant d'une application cumulée des lois « Littoral » et « Montagne » que les élus voudraient résoudre à travers cette nouvelle habilitation du PADDUC. Tant le débat en chambre des territoires, en Conseil Exécutif, à l'Assemblée de Corse, que l'association des communes et intercommunalités à la révision du PADDUC permettront le cas échéant de le compléter.

Il cherche néanmoins à rappeler les principales situations qui ont pu jusqu'ici être portées à la connaissance de l'AUE, que ce soit lors des précédents travaux d'élaboration du PADDUC, lors de l'appui à l'élaboration de documents locaux d'urbanisme, ou à travers des courriers ou la lecture d'articles de presse. Il vise aussi à exposer quelques situations régulièrement évoquées pour lesquelles le PADDUC sera vraisemblablement sans effet.

S'il est souvent fait mention de « cumul de contraintes des lois », en réalité quand une commune est soumise simultanément aux lois « Littoral » et « Montagne », c'est le régime d'urbanisation de la loi « Littoral », plus strict, qui s'applique seul. Ce qui est donc en cause n'est donc pas tant le cumul, que le caractère inadapté des restrictions de la loi « Littoral » s'appliquant sur des territoires de montagne, le plus souvent plus exposé à des problématiques de déprise que de pression urbaine.

- ***L'extension des « formes d'urbanisation caractéristiques du territoire montagnard »***

En particulier, comme le rappelle le législateur, on retiendra, au premier rang des difficultés signalées, le cas des hameaux de montagne dans des communes littorales qui ne pourraient être étendus.

Toutefois, comme rappelé au paragraphe 2.1, l'Assemblée de Corse a fait le choix d'une définition des villages qui peut largement les englober et le PADDUC précise d'ailleurs *« L'expérimentation de la grille de lecture montre que certaines entités urbaines appelées localement « hameaux », répondent à l'ensemble des critères qui y sont recensés, et constituent donc, en réalité, des villages au sens de la loi « Littoral»* (PADDUC, livret IV, p. 106). C'était notamment le cas du « hameau » de Paccionitoli (commune de Zonza) qui avait été identifié comme un village lors des ateliers de concertation sur la loi « Littoral » et les formes urbaines, comme un village.

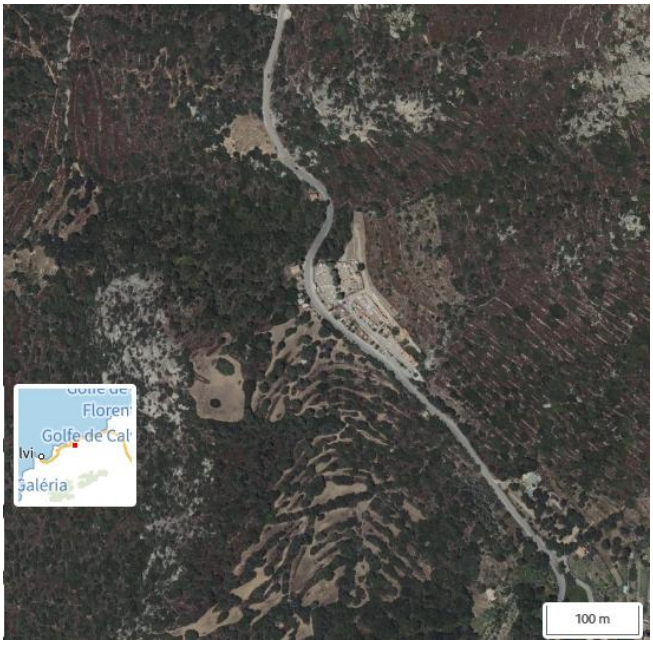
Si le critère « caractère stratégique » a parfois été mal interprété, plutôt comme un moyen de discriminer les hameaux plutôt que de les qualifier, il faut rappeler qu'au terme des ateliers de concertation sur la loi « Littoral » et les formes urbaines, il a au contraire été retenu pour que les communes puissent mettre en avant l'importance relative de certains de « leurs hameaux » dans le maillage du territoire communal, dont la morphologie est par ailleurs tout à fait similaire à celle d'un village. Certaines communes possèdent des espaces usuellement qualifiés de hameaux qui s'avèrent plus importants et structurés que des chefs-lieux de commune, dont la qualification de village ne saurait alors être discutée par quiconque puisque l'on reconnaît à chaque commune, le droit d'étendre son urbanisation.

Toutefois en effet, lorsque la commune comprend de nombreux hameaux de tailles variables, à l'instar des communes du Cap Corse par exemple, mais aussi de communes littorales du sud de la Corse, il est certain que les plus petits d'entre eux pourraient difficilement être qualifiés de villages et faire l'objet d'une extension dans le cadre de l'application du régime d'urbanisation de la loi « Littoral », et que cette extension ne pourrait être rendue possible, que via la détermination par le PADDUC en secteur d'exclusion de l'application de l'article L. 121- du code de l'urbanisme, sous réserve, *a minima,* de se situer hors des espaces proches du rivage.

Par ailleurs, s'agissant des groupes de constructions traditionnelles, qu'il s'agisse du regroupement d'anciens bâtis agricoles, de « hameaux familiaux » regroupant traditionnellement les maisons d'une même famille, agrandis au fur et à mesure des besoins, souvent en mitoyenneté, ils sont considérés comme du mitage en loi « Littoral » qui ne peut donner lieu à extension. Seule l'exclusion du régime d'urbanisation de la loi « Littoral » pourrait permettre leur extension si cela est jugé pertinent.

Il en est de même des cimetières traditionnels, généralement discontinus des villages, qui pourraient être qualifiés de groupes de constructions traditionnelles. Si bien souvent, leur extension et les zonages y afférents dans les documents d'urbanisme sont tolérés, ils n'apparaissent pas légaux et pourraient donc, en cas de contentieux, être annulés.

Cimetière de Saint Antoine à Aiacciu



Cimetière d'A Curbaghja

Enfin, comme rappelé dans les chapitres précédents, la loi « Montagne » distingue également les groupes d'habitations comme formes d'urbanisation caractéristiques de la Montagne. S'agissant des groupes d'habitations formés par un regroupement de bâtis traditionnels, ils correspondent au cas qui précède.

Mais au-delà de cette typologie, de très nombreux cas se sont développés ces quarante dernières années, y compris d'ailleurs en commune littorale malgré des modalités d'urbanisation censées être strictes. Il s'agit d'une urbanisation décrite par le PADDUC comme d'opportunité foncière, sans structure apparente, qui mite le territoire et en complexifie la gestion. Particulièrement présente en contexte périurbain, notamment dans les plaines, basses vallées, mais aussi en coteaux littoraux, elle existe toutefois dans des contextes de montagne, quand le parcellaire vient dicter l'urbanisation mais y reste le plus souvent réduite à l'état diffus plutôt que regroupé. Y ancrer des extensions urbaines pourrait être de nature à aggraver certains phénomènes que le PADDUC visait à endiguer (cf. 2.3.4 risques) et à concurrencer le développement des villages qui peinent à garder des services voire des habitants.

- ***La gestion de l'urbanisation récente : espace urbanisé, zone d'activité***

Ces groupes d'habitations peuvent parfois former des ensembles de taille importante et de densité significative, affichant souvent une cohérence d'ensemble fruit d'anciens lotissements, que le PADDUC 2015 qualifie d'espace urbanisé renvoyant alors à la notion figurant tant au RNU que dans les dispositions de la loi « Littoral » relatives à la bande des 100m (cf. 1.4.3). Les prix du foncier alors relativement faibles, ainsi que les limites d'assainissement et la ra réglementation ont eu pour effet d'y dessiner des parcelles assez grandes qui présentent aujourd'hui des capacités de densification substantielles. En outre, ces lotissements, qui peuvent comporter plus de 200 maisons, sont dépourvus de services, commerces et d'espaces publics et contraignent ainsi leurs habitants à se déplacer pour les moindres besoins. Aussi, le PADDUC a défini comme orientation prioritaire pour l'urbanisme en Corse le renforcement de ces espaces urbanisés, afin de les densifier et de limiter ainsi l'étalement urbain mais aussi, afin d'y diversifier leurs fonctions pour limiter les besoins de déplacement et favoriser les rencontres.

Cependant, comme exposé au paragraphe 1.4.3, la loi ELAN est venue restreindre les possibilités de densification de ces espaces, dans les espaces proches du rivage d'une part, et en l'absence d'une identification par un SCoT ou le PADDUC d'autre part, ainsi que de renforcement des fonctions.

La détermination de tout ou partie de ces espaces comme secteur d'exclusion de l'application de l'article L. 121-8 du PADDUC aurait pour effet de permettre à nouveau leur renforcement sans pour autant qu'ils soient localisés, tous, par le PADDUC, ou par les SCoT. Toutefois, les conséquences iraient au-delà, car ce faisant, le PADDUC y autoriserait l'extension là où il visait seulement un renforcement.

De même, s'agissant des zones d'activité en discontinuité des villages et agglomération, qui bien que qualifiables d'espaces urbanisés au sens du PADDUC, ne peuvent plus être renforcées sans avoir été préalablement localisées par le PADDUC ou un SCoT (hors des espaces proches du rivage) ou bien déterminées comme secteur d'exclusion de l'application de l'article l. 121-8 du code de l'urbanisme. Mais là encore, une telle exclusion entrainerait *de facto* une possibilité d'extension.

Bien sûr, le PADDUC étant par ailleurs un document de planification développant un parti d'aménagement et bénéficiant de diverses habilitations, tant de préciser les principes de localisation des extensions urbaines que les modalités d'application des lois « Littoral » et « Montagne », il pourrait combiner différentes mesures pour encadrer le développement de ces espaces et en limiter l'extension le cas échéant, qu'il s'agisse d'espaces urbanisés à usage exclusif d'habitat, d'activités, voire mixte.

- ***Développer une urbanisation ex nihilo***

Outre le développement de zones d'activités existantes, le besoin en création de nouvelles zones pour des activités ou des fonctions économiques spécifiques, dont la localisation répond à des contraintes propres et pour laquelle les dispositions de la loi Littoral ne prévoient pas de régime dérogatoire peut être questionné. À titre d'exemple :

- Zones logistiques à proximité immédiate des ports et aéroports et aménagements liés à la gestion des véhicules (de location notamment) qui pourraient être envisagés sur l'aéroport de Figari ou sur la partie de l'aéroport de Calvi située sur la commune de Calenzana (les autres aéroports étant dans des communes soumises exclusivement à la loi « Littoral ») ;
- Activités de transformation dans le prolongement des activités agricoles ou sylvicoles : fromagerie, cave de vinification, minoteries, conserveries, scieries, méthanisation…qui sont parfois regardées avec souplesse notamment pour la transformation fermière mais sont fragiles juridiquement, a fortiori pour des unités coopératives plus importantes ou si l'activité de transformation génère davantage de besoins de construction que l'activité agricole ;
- Activités incompatibles avec le voisinage des zones habitées (certaines installations classées pour l'environnement) ou dont la localisation génère une nuisance pour l'habitat sans toutefois être considérée comme incompatibles :
    - Activités industrielles notamment classées en ICPE : certaines IAA, installations liées à l'exploitation de carrières, de centre de traitement et valorisation de déchets, recycleries généralistes ou spécialisées, blanchisseries industrielles de grande capacité, tanneries, unité de traitement du liège, valorisation de sous produits agricoles comme la laine,…
    - Activités artisanales de type menuiseries/ferronneries susceptibles de générer des nuisances de voisinage
- Activités de distillation d'huiles essentielles : les unités de distillation peuvent selon leur importance et les quantités de solvants stockées être classées ICPE, unités d'extraction et de formulation cosmétique.

Par ailleurs, certains équipements et infrastructures par nature isolés apparaissent parfois nécessaires dans des communes littorales :

- On pense notamment aux refuges de montagne existants dont certains sont concernés par la loi « Littoral » (Calenzana, Zonza, etc) et présentent une capacité d'accueil trop faible par rapport à la fréquentation du GR20, qui pourrait justifier d'un doublement de surface, alors regardé comme une nouvelle construction et non une extension de la construction existante. En loi « Montagne », ce cas bénéficie d'une dérogation spécifique. Idem pour certains refuges ou gites en projet (Solaro/Sari Solenzara, etc) sur les Mare a Mare ou leurs prolongements envisagés, qui ne peuvent être autorisés dans le cadre du L.121-8 du C.U.
- On peut aussi citer des constructions/installations liées à l'exploitation/gestion de carrière ou centre de déchets, qui peuvent parfois constituer un besoin ponctuel isolé et non une zone d'activité.
- Le développement du chemin de fer en plaine orientale ?

On peut toutefois débattre de leur nature et considérer que de tels aménagements ne sont pas constitutifs d'une urbanisation. Toutefois, en matière d'application de la loi « Littoral », le juge porte souvent un

regard strict sur cette question, l'amenant à considérer que toute construction, dès lors qu'elle en dehors de l'enveloppe déjà urbanisée, constitue une extension de l'urbanisation.

Comme exposé précédemment, l'exclusion de l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme pourrait permettre de recourir aux dérogations au principe de continuité admises via les PLU de type étude de discontinuité ou zone d'urbanisation future de taille et de capacité limitée, afin de répondre le cas échéant à l'un de ces besoins.

En outre, dès lors que l'on sort du régime d'urbanisation de la loi « Littoral » pour entrer dans celui de la loi « Montagne », le recours aux unités touristiques nouvelles – structurantes ou locales– admises par la loi « Montagne » doit aussi être questionné. Elles sont définies comme *« Toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard constitue une " unité touristique nouvelle » (*art. L. 122-16 CU).

Toutefois, comme rappelé au chapitre 1.2, indépendamment des lois « Littoral » et « Montagne », au regard de l'éparpillement urbain qu'a connu la Corse, le PADDUC a entendu rendre les urbanisations nouvelles exceptionnelles sur l'ensemble du territoire et motivées par un impératif :

- Social ou économique ;
- Environnemental, technique ou légal : enjeux de protection de l'environnement, des espaces agricoles, du patrimoine architectural et paysager, de gestion des risques, absence de foncier urbanisable, qui interdisent l'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante.

LE PROJET RÉPOND À L'INTÉRÊT GENERAL AU REGARD D'IMPÉRATIFS SOCIO-ÉCONOMIQUES.	LE PROJET RÉPOND À UN IMPÉRATIF ENVIRONNEMENTAL, TECHNIQUE OU LÉGAL
L'urbanisation en discontinuité de l'existant doit répondre principalement à un besoin de la population permanente, qu'il s'agisse : ▪ d'un besoin en logements ; ▪ ou bien d'une nécessité économique ; auquel on ne saurait répondre par une extension continuité de l'urbanisation existante.	La discontinuité doit être motivée par l'incapacité de construire en continuité de l'existant pour des raisons d'enjeux : ▪ de protection des espaces naturels ou agricoles ; ▪ ou de préservation de la qualité architecturale et paysagère du noyau urbain existant. L'extension en discontinuité urbaine peut d'autre part être motivée par l'impossibilité légale et/ou technique d'étendre le noyau urbain existant en raison de risques naturels ou technologiques.

Extrait du PADDUC, livret IV, p. 27

Aussi, débattre de la détermination des secteurs soustraits à l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme et des dispositions du régime d'urbanisation de la loi « Montagne » que l'on souhaite voir s'appliquer, peut amener à redébattre de ces partis pris, y compris, le cas échéant, en dépassant le cadre de la révision partielle pour une révision générale.

3.3.4 Déterminer une zone de montagne ? Si oui, pour quoi faire ?

Au-delà de ces situations ponctuelles, qu'il s'agisse de l'extension de formes urbaines existantes, du renforcement d'espaces déjà urbanisés ou de la création de secteurs dédiés à des activités spécifiques, l'exclusion de l'application de l'article L.121-8 peut avoir des effets plus larges, potentiellement structurants sur l'aménagement du territoire. En permettant d'appliquer un régime plus souple sur certains secteurs, elle peut modifier les conditions de développement de certaines parties du territoire, favoriser l'évolution de formes urbaines aujourd'hui peu ou pas reconnues par la loi « Littoral », et, plus largement, influer sur l'équilibre entre urbanisation littorale et développement des espaces rétro-littoraux ou de montagne. Elle constitue ainsi un outil d'aménagement à part entière, et non une simple réponse à des cas particuliers.

C'est précisément ce changement d'échelle qui pose la question d'une détermination par zone de montagne, par opposition à une identification ciblée de situations ou de formes urbaines isolées. Une zone de montagne peut en effet correspondre à l'approche extensive identifiée au 2.3.1, où l'ensemble du secteur ainsi délimité serait soustrait à l'application de l'article L.121-8, formes urbaines comme reste du territoire, mais elle peut tout aussi bien servir de cadre à une approche mixte, en ne fléchant à l'intérieur de cette zone que certaines formes urbaines reconnues (cf. 2.3.2). Le choix d'une zone de montagne porte donc sur l'échelle et la méthode de détermination, une délimitation spatiale large plutôt qu'un recensement situation par situation, sans préjuger, à lui seul, de l'ampleur des possibilités d'urbanisation qui y seraient effectivement ouvertes.

Mais cette option en soulève immédiatement une autre, qui en conditionne la pertinence : une même réalité physique de montagne reçoit aujourd'hui, selon les communes, des traitements différenciés qui ne s'expliquent plus tant par cette réalité elle-même que par l'histoire administrative d'un zonage. Recourir à une zone de montagne pour servir une recherche d'équité entre communes a-t-il un sens si le zonage disponible porte déjà, en lui-même, les germes de cette inégalité ? Et si ce n'est pas le cas, quel autre usage, plus modeste, peut-on raisonnablement lui assigner ? C'est à ces deux questions que ce paragraphe entend répondre.

- ***Une notion qui se prête à une triple confusion***

Une telle approche suppose, en effet, de s'accorder préalablement sur ce que recouvre, en Corse, la notion de zone de montagne, qui se prête à une triple confusion qu'il convient de lever avant d'aller plus loin.

Le **massif de Corse**, délimité par décret en 1985 puis confirmé par le décret n° 2004-69 du 16 janvier 2004, couvre l'intégralité de l'île : il ne saurait donc, à lui seul, fournir un critère de délimitation pour une exclusion ciblée, puisque par construction il s'applique à toutes les communes. Sa fonction est institutionnelle et financière et non urbanistique : comité de massif, éligibilité aux fonds de massif (FNADT, FEDER). Le statut d'« île-montagne » reconnu à la Corse en 2016 dans le cadre de l'acte II de la loi Montagne (loi n° 2016-1888) s'inscrit dans ce même registre institutionnel et financier ; il ne modifie en rien le classement commune par commune applicable en matière d'urbanisme et il est d'ailleurs largement postérieur à la délimitation du massif lui-même, qui couvrait déjà l'île entière depuis 1985.

Le **classement en zone de montagne au titre de l'urbanisme** (article 3 de la loi Montagne de 1985, articles L.122-1 et suivants du code de l'urbanisme) est celui qui déclenche l'application du régime d'urbanisme de la loi Montagne et qui constitue donc le périmètre pertinent pour la présente réflexion. Sa généalogie mérite d'être restituée car elle éclaire directement la question posée. **À l'origine, il n'existe qu'un seul zonage, à finalité agricole :** le décret n° 61-650 du 23 juin 1961, pris pour l'application du régime d'assurance vieillesse agricole aux exploitants montagnards, délimite **une première zone de montagne sur la base de critères déjà précis : une commune y est classée si au moins 80 % de sa superficie se situe à une altitude supérieure à 600 mètres, ou si le dénivellement de son territoire cultivé atteint au moins 400 mètres, une clause d'entraînement permettant en outre de classer les communes dont l'économie est étroitement liée à celle de communes limitrophes remplissant ces critères.** Ce zonage est ensuite réemployé sans être refondé à plusieurs reprises (rénovation rurale de 1967, indemnité spéciale montagne de 1974), puis affiné par le décret du 28 avril 1976 et ses arrêtés d'application, qui transposent la directive européenne 75/268/CEE du 28 avril 1975 et introduisent des critères chiffrés différenciés par massif (altitude supérieure à 600 ou 700 mètres selon les massifs, pente égale ou supérieure à 20 %). Un premier embryon de régime d'urbanisme apparaît d'ailleurs bien avant la loi Montagne elle-même : le décret n° 77-1281 du 22 novembre 1977, approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne, applique déjà des prescriptions d'urbanisme à ce périmètre agricole, dont il reprend purement et simplement les arrêtés de délimitation antérieurs. La loi du 9 janvier 1985 ne crée donc pas un régime d'urbanisme *ex nihilo* sur un périmètre jusque-là étranger à toute préoccupation urbanistique : elle reprend et consolide, pour l'essentiel, une articulation déjà amorcée huit ans plus tôt par voie réglementaire.

C'est cependant avec la loi Montagne du 9 janvier 1985 que ce régime d'urbanisme accède au niveau législatif et trouve sa codification actuelle. Mais la loi ne trace pas de périmètre nouveau : son article 3 renvoie la délimitation à un arrêté interministériel, celui du 6 septembre 1985, qui fixe la zone de montagne « urbanisme » par renvoi limitatif à huit arrêtés agricoles antérieurs, dont ceux de 1974 et 1976 pour ce qui concerne la Corse. Autrement dit, le périmètre qui conditionne aujourd'hui l'application du régime d'urbanisme de la loi Montagne en Corse n'a jamais eu de méthode ni de genèse propres : il emprunte intégralement, à l'instant T de 1985, un périmètre conçu quinze ans plus tôt pour une politique agricole de compensation des handicaps naturels, sans qu'aucune réflexion urbanistique n'ait alors présidé à son tracé.

Pour la Corse, ce périmètre est donc antérieur de près de quinze ans à la loi Montagne elle-même. Et si le zonage urbanisme, une fois fixé par l'arrêté du 6 septembre 1985, est resté figé depuis cette date dans l'ensemble des massifs métropolitains, il a pu, jusqu'à cette échéance, continuer à évoluer ailleurs qu'en Corse : les arrêtés agricoles de 1977, 1978, 1982, 1983, 1984 et 1985, également visés par l'arrêté du 6 septembre 1985, ont ainsi étendu le périmètre dans d'autres massifs entre 1976 et 1985, sans que la Corse en bénéficie, son propre périmètre urbanisme n'ayant plus bougé depuis l'arrêté du 28 avril 1976.

C'est là que s'opère, en 1985, la divergence avec le **troisième zonage, demeuré agricole**, qui conditionne aujourd'hui l'éligibilité à l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN). Ce zonage repose sur des critères restés inchangés depuis 1976, mais il continue, à la différence

de l'urbanisme, d'être actualisé au fil de l'eau par de nouveaux arrêtés, chaque commune candidate étant évaluée au regard des mêmes seuils. C'est ainsi qu'un arrêté du 17 juin 2003 a classé Farinole et Patrimonio en zone agricole de montagne, sans qu'aucun texte équivalent n'ait jamais étendu, pour ces deux communes, le périmètre de l'urbanisme, resté figé depuis 1976. L'écart qui en résulte n'est donc ni une erreur ponctuelle ni une approximation : il est daté, documenté, et structurel. Le Conseil d'État l'a confirmé explicitement, en jugeant qu'un terrain classé en zone agricole défavorisée de montagne mais non couvert par les arrêtés visés par celui du 6 septembre 1985 n'est pas, pour autant, en zone de montagne au sens de la loi Montagne (CE, 20 juillet 2020, n° 428023). Le rapporteur public lui-même, dans ses conclusions sur cette affaire, relevait qu'il est en définitive « peu satisfaisant » que des définitions presque identiques aboutissent, selon la législation considérée, à des périmètres différents.

- ***Un périmètre figé sur une photographie de plus de quarante ans***

Cette généalogie a une conséquence directe sur la pertinence d'une recherche d'équité par le biais d'une zone de montagne : le périmètre de cette zone n'a, par construction, jamais été pensé pour l'urbanisme et n'a plus été réévalué depuis 1976 (du moins pour la Corse puisque l'on a vu qu'il a pu évoluer jusqu'en 1985 dans d'autres territoires).

Si l'on peut arguer qu'elle repose sur des critères physiques caractérisant la montagne, qui sont restés logiquement inchangés, y compris au niveau européen où les règlements successifs (CE 1257/1999, UE 1305/2013) se sont contentés de reprendre la même définition sans la refondre, ce serait oublier :

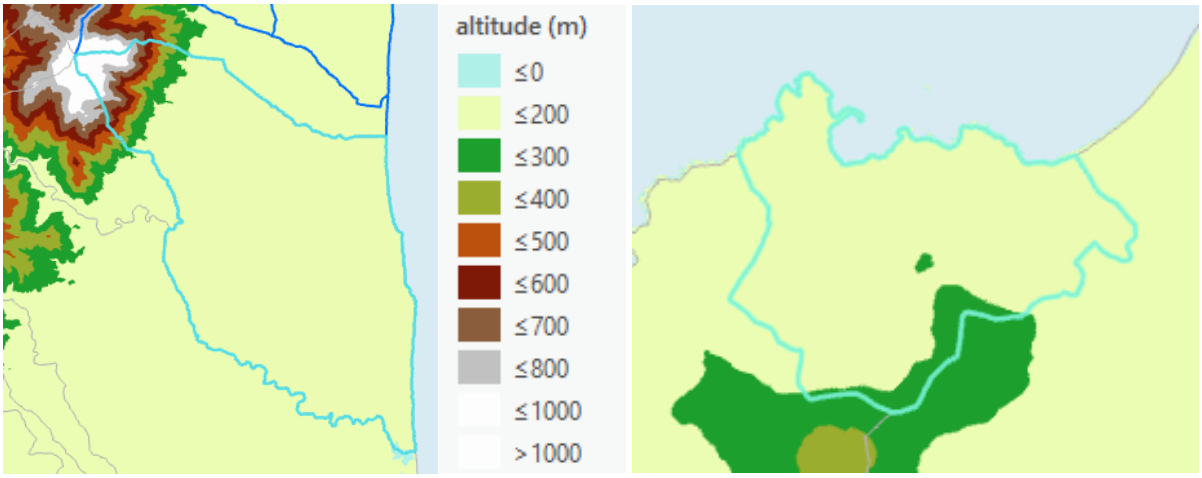
- D'une part, que l'application de ces mêmes critères physiques a engendré sur d'autres territoires, des compléments de classement en zone montagne pour l'urbanisme jusqu'en 1985, et qui demeurent encore possibles et réguliers en zone montagne pour l'agriculture, ce qui signifie que le périmètre initial ne résulte pas d'une étude exhaustive de tout territoire susceptible de répondre aux critères.

- D'autre part, que la clause d'entraînement, qui permet de classer les communes dont l'économie est étroitement liée à celle de communes limitrophes remplissant ces critères, repose elle-même sur une appréciation économique qui, par nature, n'est pas figée dans le temps, sans que rien ne permette de s'assurer qu'elle a été réexaminée depuis l'origine.

À titre d'exemple, la commune d'Algaghjola est classée en loi « Montagne » et pourrait donc faire l'objet en partie d'une exclusion de l'application de l'article L. 121-8 du chapitre littoral du code de l'urbanisme, alors que l'on devine, compte tenu de sa topographie, que son classement en zone agricole en 1976 relevait de la « clause d'entrainement économique », à une époque où la Balagne était encore essentiellement tournée vers l'agriculture et le tourisme littoral peu développé.

Une étude de la SEGESA menée en 2001 sur les zones défavorisées simples avait déjà montré que seuls environ 26 % des cantons alors classés rempliraient encore les critères socio-économiques sur lesquels leur classement avait été fondé.

A contrario, les communes de Farinole et Patrimonio ont su démontrer qu'elles remplissaient les critères de la zone montagne et ont été classées en 2003 au titre de la zone agricole mais restant exclues de la zone montagne urbanisme pour l'application de la loi Montagne, elles ne pourraient faire l'objet d'une zone d'exclusion de l'application de l'article L.121-8 du chapitre littoral du code de l'urbanisme. Par ailleurs, d'autres communes littorales de Corse exclues des deux zonages montagne (urbanisme comme agricole) car elles présentent un domaine montagnard minoritaire en superficie par rapport à leur superficie globale et n'ont pas fait jouer la clause d'entrainement (exemple Linguizetta) demeurent hors d'atteinte du dispositif d'exclusion de l'application de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, ce qui peut interroger dès lors qu'une délimitation infracommunale d'un espace de montagne devient possible ailleurs.



Topographie des communes de Linguizetta (à gauche) et d'Algaghjola (à droite, en zoom)

Ainsi, le déséquilibre qui en résulte pour la Corse joue dans les deux sens, ce qui invite à une lecture nuancée plutôt qu'à une simple dénonciation d'exclusions injustifiées. D'une part, certaines communes demeurent à l'écart de tout classement Montagne alors que leur géographie pourrait partiellement le justifier et se trouvent classées exclusivement Littoral malgré des parties élevées de leur territoire, sans que la chronologie de classement explique nécessairement ce choix plutôt qu'une appréciation de l'économie locale au moment de la délimitation. D'autre part, et symétriquement, certaines communes aujourd'hui classées Montagne, notamment dans la couronne ajaccienne ou dans des secteurs ayant connu depuis les années 1970 un essor démographique et/ou touristique considérable, ne présentent plus le profil de déprise, de contrainte et de dépendance à l'économie agricole de la zone montagne qui avait pu motivé leur classement : leur dynamique actuelle interroge alors moins l'absence d'extension du périmètre que sa persistance là où il s'applique déjà. Dans les deux cas, c'est la même cause qui produit ces deux effets opposés : un zonage qui demeure celui d'une Corse rurale et en déprise de l'après-guerre, alors que certains territoires alors qualifiés de montagnards en sont aujourd'hui parmi les plus dynamiques, et que d'autres, restés à l'écart du classement, ont depuis connu une pression comparable.

- ***Deux usages possibles, deux portées radicalement différentes***

Au terme de cette discussion, deux objectifs bien distincts peuvent être poursuivis par la détermination d'une zone de montagne aux fins de l'exclusion du L.121-8, et leurs effets respectifs diffèrent radicalement.

Si l'objectif recherché est l'**équité territoriale entre communes**, ou la satisfaction d'avoir su circonscrire ce qui relève, en Corse, de la montagne, la démonstration qui précède invite à la prudence : quels que soient les critères retenus, ils s'inscriront dans un héritage de zonages jamais refondés depuis un demi-siècle, qui laisse de côté des communes à la géographie comparable à celles qui seraient incluses, tandis que d'autres communes incluses ne présentent plus, par leur dynamique propre, le profil qui avait justifié leur classement. Un tel travail, mené à cette seule fin, resterait largement sans effet sur le fond du problème qu'il prétendrait résoudre et pourrait même, en reproduisant une inégalité de traitement déjà ancienne sous une forme paraissant actualisée, en aggraver la perception.

Si en revanche l'objectif est plus modeste et plus opérationnel, à savoir circonscrire, par un outil pratique, les hypothèses dans lesquelles le PADDUC entend exclure l'application de l'article L.121-8 pour préserver, par ailleurs, l'intégralité du régime de la loi « Littoral » sur le reste du territoire communal, alors une zone de montagne, combinée à un critère de forme urbaine ou de vocation d'espace tel qu'évoqué au 2.3.2, peut retrouver une pertinence. Elle ne prétend plus refonder une définition de la montagne corse ; elle se borne à fournir, sur un périmètre choisi pour sa cohérence pratique avec les situations identifiées en 2.3.3, une assise cartographique lisible et juridiquement sécurisée à des choix qui, sans elle, devraient être justifiés secteur par secteur. C'est donc moins la zone de montagne en tant que telle qui doit être questionnée, que l'usage qu'on prétend en faire. À droit constant, rien n'empêche le PADDUC de la mobiliser dans cette seconde acception, pragmatique et bornée.

- ***Une question qui dépasse le cadre du présent rapport***

Cette situation invite enfin à interroger la place et l'outillage du PADDUC lui-même, au-delà du strict commentaire du droit positif. La loi ELAN a doté la Collectivité de Corse d'une compétence spécifique pour ajuster, par l'intermédiaire du PADDUC, l'application de la loi Littoral, précisément parce que c'est sur le littoral que s'exercent les pressions les plus fortes. Mais cette même logique n'a jamais été étendue à l'application de la loi Montagne, dont le périmètre reste entièrement déterminé par des arrêtés communaux remontant, pour l'essentiel, à plus d'un demi-siècle, sans qu'aucune compétence symétrique n'ait été confiée au PADDUC pour en réinterroger la pertinence au regard de la réalité physique et économique actuelle du territoire. Dès lors que le PADDUC est conçu comme le cadre unique d'application des lois Littoral et Montagne en Corse, au même titre que l'étaient les anciennes directives territoriales d'aménagement de l'État, on peut s'interroger sur l'absence de parallélisme des formes entre les deux régimes : pourquoi seule l'application de la loi Littoral bénéficierait-elle d'un outil d'ajustement porté par le document de planification insulaire, et non celle de la loi Montagne ?

Cette question dépasse le cadre de la présente révision partielle du PADDUC, et touche à l'articulation entre les compétences de la Collectivité de Corse (art. L. 4424-11-I du CGCT) et le

droit national de l'urbanisme en montagne, articulation qui fait l'objet, au moment de la rédaction du présent rapport, de débats au Parlement dans le cadre de l'examen de la proposition de loi « pour une montagne vivante et souveraine ». Le présent rapport n'a pas vocation à trancher cette question, qui pourrait utilement faire l'objet d'un travail dédié ; il lui paraît cependant nécessaire de la signaler à l'attention de l'Assemblée de Corse, dans la mesure où elle conditionne, en amont, la portée que pourra avoir, à terme, toute délimitation par le PADDUC d'une zone de montagne aux fins du présent dispositif.

3.3.5 Les risques d'un usage extensif ou d'un usage trop restrictif

L'utilisation de ce dispositif comporte des risques significatifs, mais ces risques ne sont pas tous de même nature, et ils ne pèsent pas dans le même sens : un usage trop large comme un usage trop prudent peuvent l'un et l'autre desservir l'objectif poursuivi par le PADDUC.

- ***Les risques d'un usage extensif***

Un recours large ou insuffisamment encadré au dispositif d'exclusion pourrait :

- conduire à un affaiblissement de la loi « Littoral », en étendant *de facto* les possibilités d'urbanisation sur des secteurs aujourd'hui encore vierges et protégés exclusivement, du point de vue réglementaire, par les dispositions de l'article L.121-8. Pour reprendre un exemple souvent mis en avant dans le secteur de l'Alta-Rocca, sur les parties montagneuses des communes de Conca, Zonza et Sari : à ce jour, aussi contre-intuitif que cela puisse paraître, c'est l'article L.121-8 du code de l'urbanisme qui préserve les vallées du Cavu et de la Solenzara, ainsi que le secteur de Bavella, de toute extension de l'urbanisation ;
- favoriser des formes d'urbanisation diffuses ou peu structurées ;
- entrer en contradiction avec les objectifs de réduction de la consommation d'espace fixés dans le cadre du ZAN, en multipliant les sites potentiels d'urbanisation ;
- générer une insécurité juridique, en cas d'écart entre les choix opérés par le PADDUC et l'intention du législateur telle qu'exposée au 2.3.1, un usage trop éloigné de cette intention exposant les PLU délimitant ces secteurs à un risque contentieux accru.

Ce risque rejoint directement la mise en garde formulée au 2.3.4 : faire de l'exclusion du L.121-8 un véritable levier d'ouverture à l'urbanisation, sous couvert d'une recherche d'équité ou de reconnaissance de la montagne corse, ferait courir à la démarche les inconvénients les plus lourds qu'elle peut produire, sans pour autant atteindre l'objectif d'équité qui l'aurait motivée.

- ***Les risques d'un usage trop restrictif***

Le risque inverse, plus rarement mis en avant mais tout aussi réel, est celui d'un usage trop prudent ou trop ponctuel du dispositif, qui laisserait sans solution les situations effectivement bloquées identifiées au 2.3.3 : extension de hameaux et de groupes de constructions traditionnelles non qualifiables de villages, gestion voire extension/création des zones d'activité existantes, création de secteurs dédiés à des activités économiques pour lesquelles la loi « Littoral » ne prévoit aucun régime dérogatoire.

Un usage trop limité reviendrait alors à maintenir un *statu quo* que l'habilitation donnée par le législateur avait précisément vocation à corriger, au prix d'une frustration légitime des élus concernés, sans qu'aucun progrès ne soit obtenu sur les situations très concrètes recensées en amont. Ce risque rappelle

que la prudence méthodologique recommandée au 2.3.4 – ne pas mobiliser la zone de montagne au service d'une équité qu'elle ne peut atteindre – n'implique pas pour autant une frilosité qui priverait le dispositif de toute portée pratique là où ce pourrait être utile.

- ***Une question de juste mesure plutôt que de principe***

Le risque principal ne réside donc ni dans le principe même de l'exclusion de l'application de l'article L.121-8, ni dans un usage circonscrit aux situations identifiées, mais dans le glissement de l'un vers l'autre : d'un outil d'adaptation ciblée vers un outil d'ouverture généralisée à l'urbanisation, ou inversement, d'une réponse pragmatique vers une démarche si prudente qu'elle en perdrait toute utilité. C'est cette juste mesure que l'approche combinée présentée au 2.3.6 doit permettre d'atteindre.

4 CONCLUSION : DES CHOIX INTERDÉPENDANTS À FAIRE

4.1 Articulation des outils, en cohérence avec l'objectif ZAN

Les trois sujets traités en partie 3 :

- Définition des formes urbaines (3.1),
- Substitution aux SCoT pour localiser les secteurs déjà urbanisés (3.2),
- Détermination des secteurs exclus de l'application du L.121-8 (3.3)

ne peuvent pas donner lieu à des choix indépendants les uns des autres.

Les habilitations dont ils découlent forment un système dont chaque élément conditionne la portée des autres, et dont l'usage combiné doit rester compatible avec les objectifs ZAN et avec la montée en puissance des SCoT sur le territoire corse. Le tableau ci-dessous synthétise ces interdépendances pour les trois situations-types les plus fréquemment rencontrées.

Objectif poursuivi	Options disponibles dans le PADDUC	Incidences sur les autres outils	Risque ZAN	Limites communes
Renforcer/densifier les espaces urbanisés existants	(1) Localisation cartographique par le PADDUC ou les SCoT (2.2) (2) Exclusion du L.121-8 pour les communes Littoral/Montagne cumulées (2.3) (3) Assouplissement de la définition d'agglomération (2.1)	(1) Enclenche la dynamique SCoT, ne résout pas les EPR ; (2) Requiert un PLU, ouvre aussi une possibilité d'extension ; (3) Supprime le levier SCoT, ouvre un droit à l'extension généralisé, fragilise la jurisprudence Savoie Lac Investissement	Toutes les options créent ou élargissent des potentiels d'extension en plus de la densification recherchée, compliquant le calibrage de la trajectoire	Aucune option ne produit d'effet dans les espaces proches du rivage, où la situation restera bloquée quelles que soient les décisions du PADDUC
Permettre l'extension en continuité des formes urbaines montagnardes (hameaux, groupes de constructions) dans les communes Littoral/Montagne	(1) Approche resserrée : identification des seules formes urbaines concernées (2.3.1) ; (2) Approche mixte : zone de montagne + formes urbaines ciblées (2.3.2/2.3.4) (3) Approche extensive : zone de montagne large (2.3.4)	(1) Articulation directe avec la précision des définitions (2.1) – plus elles sont précises, moins le besoin de recours au L.121-8 est grand ; (2) Combine les deux, mais suppose un accord sur les critères de la zone et un PLU ; (3) Dispense d'une localisation fine mais ouvre largement la discontinuité, entrant en tension avec le PADDUC 2015	Risque croissant de (1) à (3) : l'approche extensive multiplie les fronts potentiels d'urbanisation sur des espaces aujourd'hui préservés par le seul L.121-8 (ex. Alta-Rocca/Bavella)	L'équité territoriale recherchée par une zone de montagne ne peut être atteinte : le zonage hérité de 1976 ne reflète plus les réalités géographiques et économiques actuelles (cf. 2.3.4)
Débloquer des situations spécifiques (zones d'activités, logistique, activités transformatrices agricoles/sylvicoles…)	Exclusion ciblée du L.121-8, secteur par secteur, pour les communes Littoral/Montagne (2.3.3)	Suppose une identification précise des secteurs visés dans le PADDUC et un PLU ; articulation avec l'étude de discontinuité ou la ZUFTECAL selon les cas	Risque limité si l'exclusion reste véritablement ciblée ; risque fort si le dispositif glisse vers une logique de zone large	Ces situations ne peuvent être résolues ni par un changement de définition des formes urbaines (2.1), ni par la seule localisation des SDU (2.2)

4.2 Synthèse des arbitrages attendus

Au terme de ce rapport, plusieurs arbitrages de l'Assemblée de Corse apparaissent nécessaires tant concernant le contenu de la révision du PADDUC que le cadre même cette révision.

Tout d'abord, sur les choix internes à la révision du PADDUC concernant la prise en compte de la loi « ELAN », l'Assemblée doit se prononcer :

- **Sur son souhait de réviser les définitions des formes urbaines,** que ce soit pour assouplir le régime d'urbanisation, le simplifier ou encore pour le préciser davantage à travers une éventuelle différenciation territoriale des définitions (3.1) ;
- **Sur sa volonté de substituer le PADDUC aux SCoT pour localiser les formes urbaines** distinguées par la loi « Littoral » dans les communes qui sont soumises à son application, ce choix pouvant être différencié selon les territoires et leur niveau d'avancement dans les démarches d'élaboration de SCoT (3.2) ;
- **Ainsi que sur l'approche retenue pour déterminer les secteurs d'exclusion de l'application de l'article L.121-8 du code de l'urbanisme** qui régit l'extension de l'urbanisation dans les communes littorales (resserrée, mixte ou extensive) avec ses conséquences directes sur les deux premiers choix (3.3).

  Ces trois décisions sont indissociables : choisir une approche extensive sur le L.121-8 (3.3) rend partiellement caduque un travail approfondi de définition et de localisation des formes urbaines, tandis qu'un travail précis sur les formes urbaines réduit mécaniquement le besoin de recourir à l'exclusion du L.121-8 sur de vastes secteurs

Par ailleurs, concernant la saisine du gouvernement, le présent rapport met en évidence une situation dont l'absurdité mérite d'être portée devant le législateur : les restrictions introduites par la loi ELAN sur la densification des espaces déjà urbanisés, désormais subordonnée à leur localisation préalable de ces espaces par un SCoT ou le PADDUC, produisent en Corse un effet inverse à celui recherché, en encourageant par défaut l'extension urbaine sur ENAF là où seul le renforcement de l'enveloppe existante était visé et permis par le PADDUC entre 2015 et 2018. Cette situation est d'autant plus paradoxale qu'elle concerne en priorité les espaces proches du rivage, où toute solution de fond est depuis la loi ELAN hors d'atteinte des outils, même nouveaux, du PADDUC. Une fenêtre législative existe, avec les discussions en cours sur la simplification du droit de l'urbanisme : la Collectivité de Corse pourrait utilement y porter une demande de révision ciblée de ces dispositions, en faisant valoir la spécificité de son régime juridique et l'effet contre-productif que ces restrictions y produisent.

Enfin, s'agissant de la zone de montagne corse, le rapport montre que la question dépasse le seul cadre du présent dispositif : le périmètre du classement montagne, figé depuis 1976 sur une base agricole jamais réinterrogée sous l'angle urbanistique, ne peut servir de fondement satisfaisant à une recherche d'équité territoriale. Si l'Assemblée de Corse souhaite porter cette question au-delà des outils disponibles à droit constant, le débat parlementaire en cours sur la proposition de loi « pour une montagne vivante et souveraine » constitue là aussi une opportunité à saisir pour demander au législateur une clarification, voire une refondation, des critères de délimitation, soit pour l'ensemble du territoire national si l'enjeu est partagé, soit pour la Corse via le PADDUC, dans la continuité des habilitations qui lui sont déjà conférées..

GLOSSAIRE

ALUR – Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (loi n° 2014-366 du 24 mars 2014)

AUE – Agence d'Urbanisme et d'Énergie de la Corse

CAA – Cour Administrative d'Appel

CdC – Collectivité de Corse

CE – Conseil d'État

CEE – Communauté Économique Européenne

CGCT – Code Général des Collectivités Territoriales

CTPENAF – Commission Territoriale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

CTC – Collectivité Territoriale de Corse (dénomination antérieure à 2018)

CU – Code de l'Urbanisme

DGALN – Direction Générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

DU – Document d'Urbanisme

ELAN (loi « ELAN ») – Loi portant Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique (loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018)

ENAF – Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers

EPR – Espaces Proches du Rivage

FEDER – Fonds Européen de Développement Régional

FNADT – Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire

GHNIE – Groupement de Hameaux Nouveaux Intégrés à l'Environnement

HNIE – Hameau Nouveau Intégré à l'Environnement

IAA – Industries Agro-Alimentaires

ICHN – Indemnité Compensatoire de Handicaps Naturels

ICPE – Installation Classée pour la Protection de l'Environnement

JO – Journal Officiel de la République Française

PADDUC – Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse

PETR – Pôle d'Équilibre Territorial et Rural

PLU – Plan Local d'Urbanisme

PLUi – Plan Local d'Urbanisme intercommunal

POS – Plan d'Occupation des Sols (abrogé par la loi ALUR en 2014)

RNU – Règlement National d'Urbanisme

SCoT – Schéma de Cohérence Territoriale

SDU – Secteur Déjà Urbanisé

SEGESA – Société d'Études Géographiques, Économiques et Sociologiques Appliquées

SMVM – Schéma de Mise en Valeur de la Mer (annexe 6 du PADDUC)

SRU – Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000)

TA – Tribunal Administratif

UE – Union Européenne

ZAN – Zéro Artificialisation Nette

ZUFTECAL – Zone d'Urbanisation Future de Taille et de Capacité Limitée