

Chapitre 1

L'urbanisme en Corse : aperçu d'un domaine sous (haute) tension

André Fazi

Suite à l'injonction d'abrogation de son plan local d'urbanisme par le tribunal administratif [TA] de Bastia¹, la commune de Bonifacio a vivement dénoncé l'association écologiste requérante qui, « dévoyant [son] combat contre la spéculation » priverait « les familles bonifaciennes de construire leur résidence principale sur leur propre terrain » (Mairie de Bonifacio, 2022). Considérant l'attachement affirmé du maire – soutien du Président Macron – à la légalité républicaine, malgré les lourdes contraintes que celle-ci supposerait pour l'aménagement de sa commune (Corse-Matin, 2021b), une telle attaque peut sembler étonnante. Elle est, en tout cas, significative des tensions que connaît la Corse en matière urbanistique.

Selon l'ancien président de la juridiction, entre janvier 2011 et janvier 2015 le TA de Bastia a statué sur la légalité de 29 documents d'urbanisme communaux, et a prononcé une annulation totale ou partielle dans 19 cas, annulations confirmées en appel (Mulsant, 2015a). De façon plus générale, le contentieux de l'urbanisme représente en Corse près de 24% du total du contentieux, alors que ce taux n'est que de 6,5% au niveau national (Mulsant, 2015b). Depuis janvier 2015, au moins treize autres plans locaux d'urbanisme et cartes communales ont connu le même sort.

Ces tensions ne sont pas nouvelles. Dès les années 1960, le développement touristique a suscité de fortes inquiétudes en matière environnementale et paysagère. Le programme d'action régionale adopté par le gouvernement en 1957 ne disait-il pas « raisonnable d'espérer que l'île de beauté deviendra rapidement une seconde Côte d'Azur » (Journal Officiel de la République Française, 1957 : p. 4139) ?

Plusieurs projets, parfois démesurés – jusqu'à 100 000 lits – furent alors élaborés par des acteurs extérieurs à la Corse (Silvani, 1998), et beaucoup virent-là une entreprise de

DOI : <https://doi.org/10.58110/estate-sw17>

1. Décision n° 2000902 du 17 février 2022.

colonisation pure et simple. Par exemple, en 1971, le Front régionaliste corse, marqué à gauche, affirmait que « le littoral corse, dans sa quasi-totalité, est approprié par les grands trusts touristiques : banque Worms et Sofi Banque à Bonifacio, compagnie Paquet à Porto-Vecchio, banque Rothschild dans les Agriates et au Ricanto, Kettaneh à Porticcio, etc. [...] Nous retrouvons ici sans surprise la pratique d'exploitation sauvage des pays coloniaux par l'impérialisme : on ruine la mine ou la terre en l'exploitant sans retenue et sans précaution pendant un bref laps de temps. Et ensuite on va ailleurs. [...] Le tourisme des monopoles dégrade donc les sites corses sans réelle contrepartie. » (FRC, 1971 : p. 90-92)

Cette critique n'a fait que se développer dans toutes les branches du mouvement régionaliste puis nationaliste, avec l'épouvantail d'une « baléarisation », synonyme d'« une urbanisation du littoral abusive – par exemple, sur la plage elle-même –, intensive et désordonnée, menée au profit du tourisme de masse » (Blázquez Salom et al., 2011 : p. 12). En d'autres termes, la défiguration de sites naturels de haute valeur esthétique et écologique par une urbanisation massive et souvent disgracieuse.

En conséquence, les résidences touristiques et résidences secondaires, majoritairement situées en zone littorale, devinrent rapidement la première cible de la violence nationaliste clandestine. Selon Xavier Crettiez (Crettiez, 1999 : p. 110), sur la période 1980-1995, le Front de libération nationale de la Corse [FLNC] aurait ciblé 999 villas et 357 établissements touristiques, représentant plus de 40% des attentats que cet auteur qualifiait de « politiques ».

Les groupes clandestins se sont ainsi faits les étendards de la lutte contre la bétonisation du littoral corse, dénonçant la collusion entre le même État, les élus locaux et des « entreprises spéculatives » dont la couleur locale grandissante ne saurait tromper. En 1989, le FLNC (U Ribombu, 1989) affirmait :

Depuis quelques mois, c'est une partie non négligeable de la terre corse qui est passée sous le contrôle des multinationales de l'immobilier touristique. Cette opération a bénéficié de nombreuses complicités : – celle des élus du clan qui, selon le cas, multiplient ou retardent l'établissement de documents d'orientation et d'occupation des sols afin de laisser le champ libre aux acheteurs et spéculateurs quand ils ne sont pas eux-mêmes les prête-noms de ces groupes financiers ; – celle de nombreux corses ou pseudoamis de la Corse qui se vendent pour mieux vendre notre terre en servant d'alibi à ces manœuvres ; [...] ; – enfin la complicité plus grave encore, celle de l'administration coloniale française qui détourne ses propres lois ou en rend l'application impossible. [...] Nous interviendrons de façon implacable pour mettre un terme à la baléarisation de notre île. L'apparente corsisation des entreprises spéculatives ne nous abusera pas non plus. Les auteurs comme leurs complices, les prête-noms, corses ou non corses, doivent prendre toutes leurs responsabilités. Ils participent à la mise à mort de notre communauté nationale et nous n'aurons aucune retenue à leur égard. Le fait d'être corse ou d'user de cette qualité dans ces affaires ne sera pas une protection mais constituera, bien au contraire, une circonstance aggravante.

Il serait bien compliqué de mesurer précisément l'efficacité des attentats clandestins, qui sont loin d'avoir empêché toute expansion touristique et urbanistique. Le nombre de résidences secondaires en Corse est passé d'environ 24 000 en 1975 à 55 000 en 1990 (INSEE, 1994 : p. 119). Au demeurant, même l'ex-préfet Paul Bernard (Bernard, 2014 : p. 242), extrêmement critique vis-à-vis du nationalisme corse, reconnaît que le FLNC « a contribué à alerter les Corses sur le danger écologique, mais surtout sur la menace de colonisation financière contraire à l'identité de l'île ». On a aussi vu d'anciens ministres, corses comme José Rossi, ou pas comme Robert Pandraud, lui rendre une sorte d'hommage devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, en postulant que son action, aussi condamnable fût-elle, avait évité à l'île le même sort que la Côte d'Azur (Assemblée nationale, 2001 : p. 87, 227). Quoi qu'il en soit, cette représentation a été – et est peut-être toujours – majoritaire au sein de la population. Selon une enquête réalisée en Corse en 2006, 55% des sondés jugeaient que les attentats avaient « évité le bétonnage des côtes », alors que 42% pensaient le contraire (IFOP, 2006).

Toutefois, la violence clandestine a connu un net déclin depuis les années 2000, jusqu'à l'annonce d'une cessation des actions par la principale organisation en 2014. Nonobstant les menaces régulières (Corse-Matin, 2022b), un retour à la situation des années 1980, marquées par des centaines d'attentats annuels, paraît peu probable ne serait-ce que du fait des progrès technologiques dont bénéficient la police et la justice.

Il n'empêche que les abus urbanistiques n'étaient pas le simple fruit de l'imagination des nationalistes. La commission d'enquête parlementaire présidée par Jean Glavany dénonçait la « propension à ignorer les contraintes d'urbanisme, les recours dilatoires à la justice et l'incapacité chronique des administrations à faire exécuter les décisions des tribunaux » (Assemblée nationale, 1998 : p. 240), et souhaitait que « l'application du droit de l'urbanisme constitue une priorité » [ibid. : 445]. Quelques mois auparavant, le préfet Érignac avait émis – comme le conseil des sites – un avis négatif sur le projet de schéma d'aménagement proposé par le conseil exécutif de Corse, pour n'avoir pas suffisamment pris en compte les dispositions protectrices de la loi littoral (Moretti, 2007 : p. 97).

À partir des années 2000, d'autres acteurs ont pris une place de plus en plus grande dans le combat contre ces abus : les associations écologistes, dont la plus connue est *U Levante*. Si le déclin de l'action clandestine a probablement accru leur visibilité, ce sont surtout les évolutions des enjeux urbanistiques qui ont commandé leur montée en puissance. Citons au moins trois éléments déterminants dans l'accroissement de la demande de constructions.

- 1/ La forte croissance démographique de la Corse depuis les années 2000, avec une population qui a augmenté de plus de 34% entre 1999 et 2022.
- 2/ Le développement des aides fiscales à l'investissement locatif, qui ont plus que triplé entre 1998 et 2011 (Pollard, 2018 : p. 8) et encore doublé durant les années 2010 (Le Brun, 2022 : p. 45), et qui visent à encourager la production de logements.
- 3/ L'essor des locations touristiques privées – comme ailleurs (Adamiak, 2022) –, qui constitue, lui aussi, une nouvelle opportunité pour les propriétaires, lesquels

ne s’y trompent pas. Casamatta et al. (2022) ont pu construire une base de données de près de 9 000 biens loués en 2017 sur la seule plateforme Airbnb en Corse. Selon les mêmes auteurs, le nombre d’annonces Airbnb a augmenté d’environ 59% entre 2017 et 2020 (8).

Parallèlement, la législation urbanistique a connu de nombreuses évolutions depuis la création du plan local d’urbanisme [PLU] par la loi du 13 décembre 2000 ; évolutions qui sont jugées à la fois trop rapides et contraignantes par les élus locaux et le Sénat (Sénat, 2016). De plus, les communes et intercommunalités insulaires doivent impérativement adopter un document d’urbanisme compatible avec le plan d’aménagement et de développement durable de la Corse [PADDUC], adopté – après plus de 30 ans d’échecs (Fazi, 2010) – par l’Assemblée de Corse le 2 octobre 2015², et qui leur impose d’autres contraintes (Gallaud, 2020).

Cependant, si « la simplicité caractérise de moins en moins la règle d’urbanisme » (Priest, 2020), cela ne doit pas conduire à minimiser la souplesse particulière de ce droit, sur laquelle les acteurs publics comme privés s’appuient largement (Fatôme, 2015). Au reste, les évolutions les plus récentes, notamment consacrées par la loi ELAN³ de 2018, réforment le contentieux dans un sens « très favorable aux opérateurs » (Noguellou, 2019).

En somme, la Corse se trouve aujourd’hui dans un contexte de mutations multiples, rapides et parfois contradictoires, qui suscite de fortes tensions en matière d’urbanisme et d’aménagement du territoire. Cette contribution a pour principaux objectifs d’éclairer les enjeux politiques, économiques et environnementaux, et de souligner un paradoxe apparent : alors que les documents locaux d’urbanisme soumis au juge administratif sont très majoritairement invalidés, le combat des acteurs protectionnistes paraît de plus en plus difficile. Je m’appuierai pour cela sur les statistiques publiques, la jurisprudence relative aux documents locaux d’urbanisme, et des entretiens réalisés avec des personnalités administratives, politiques et associatives.

1.1 Une attractivité aux lourdes implications

Parmi les grandes problématiques auxquelles est confrontée la Corse contemporaine, le développement urbanistique est l’une des plus évidentes. Bien que la Corse soit la région à la fécondité la plus faible de France (INSEE, 2022b), elle a connu une croissance démographique presque trois fois supérieure à la moyenne nationale depuis 1999, passant de quelque 260 000 à 350 000 habitants (INSEE, 2022c).

De surcroît, l’attractivité ne se conçoit pas seulement à travers ces nouveaux résidents permanents. Comme déjà indiqué, depuis les années 2000, les incitations publiques ou privées à l’investissement immobilier ont été largement amplifiées, et la Corse, des-

2. Document disponible à l’adresse suivante : https://www.aue.corsica/Le-Padduc-dans-son-integralite_a47.html.

3. Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l’aménagement et du numérique.

tion touristique prisée (INSEE, 2015), avait donc de bonnes chances de susciter un intérêt nouveau pour les investisseurs locaux comme extérieurs. Cette hypothèse peut être validée à travers l'évolution du nombre et de la part des résidences secondaires et logements occasionnels. Sur la période 2008-2019, l'augmentation est nette dans les communes touristiques que nous avons choisies pour échantillon. Même celles où la part des résidences secondaires décline légèrement – tout en restant extrêmement élevée – ont connu une importante croissance de leur parc. Inversement, sur l'ensemble de la région, le parc de résidences secondaires a crû sur un rythme similaire à celui des résidences principales.

	Nombre			% dans le total des logements		
	2008	2013	2019	2008	2013	2019
Corse	73142	85149	96313	35,1	36,6	37,7
Bonifacio	995	1855	1739	43,1	59	54
Lecci	1563	1746	1995	76,3	73,6	72,9
Grosseto-Prugna	1988	2348	2605	62,1	66	61,5
Calvi	2074	2374	2939	47,7	49,4	54
L'Île-Rousse	1114	1389	1786	45,8	43	53,9
Saint-Florent	862	1072	1384	51,9	57,3	62,1
Monticello	649	1115	961	46,9	54	51,6
Porto-Vecchio	4906	5867	7830	51,4	54,6	61

TABLE 1.1 – *Nombre et part des résidences secondaires et logements occasionnels. 2008-2019 (Données INSEE)*

D'un point de vue social, cela se traduit peut-être surtout par un accroissement rapide des prix pratiqués. Selon un rapport de la collectivité de Corse [CDC], entre 2006 et 2017 le prix moyen du foncier constructible a augmenté de 138%, passant de 34€/m² à 81€/m², alors qu'au niveau national on relève une augmentation bien plus modérée de 68% (Collectivité de Corse, 2019 : p. 5).

Là aussi, le chiffre général ne saurait dissimuler de fortes disparités. La croissance des prix est bien supérieure dans les zones littorales, et particulièrement dans celles où l'industrie touristique est la plus développée, ce qui rendrait plusieurs dizaines de communes inaccessibles aux familles jeunes et disposant du revenu médian (Collectivité de Corse, 2019 : p. 14-25). Les nationalistes, au pouvoir depuis 2015, défendent ainsi l'idée d'une compression drastique de la demande, en restreignant l'achat foncier et immobilier aux personnes – privées ou morales – qui résident dans l'île à titre principal depuis cinq voire dix ans.

Afin de signifier ce que peut représenter aujourd'hui le marché immobilier dans les communes corses les plus touristiques et prisées, j'ai recensé l'ensemble des offres publiées pour l'une de ces communes, Porto-Vecchio, sur le site populaire *leboncoin.fr*, entre le 1er et le 15 septembre 2022. Cela n'a assurément pas vocation à l'exhaustivité,

et il est certain que le prix de vente final est parfois inférieur au prix initial. Toutefois, les chiffres tirés des 179 observations peuvent donner un aperçu du marché dans ce type de communes.

	Observations (N=179)	Prix moyen (€)	Prix moyen du m ² (€)
Appartements	105	403 668	6 079
Appartements d'au moins 60 m ²	58	538 959	5 793
Villas et maisons mitoyennes	74	990 403	6 904
Villas et maisons d'au moins 60 m ²	58	1 182 720	6 998

TABLE 1.2 – *Une offre immobilière difficilement accessible*

Considérant que la Corse est aussi la région métropolitaine où le taux de pauvreté est le plus élevé – 18,5% en 2018 – et où les salaires du secteur privé sont les plus bas – inférieurs de 18% à la moyenne nationale (INSEE, 2020), on comprend que ces niveaux de prix suscitent de fortes tensions. Cependant, il ne s’agira pas de mesurer l’impact de tels prix sur la capacité à se loger, *a fortiori* lorsque les salaires du secteur privé sont bas. Il s’agit surtout de signifier les impacts potentiels de tels prix sur les attitudes et comportements des acteurs, privés comme publics.

D’un côté, la presse régionale publie parfois des articles en forme d’appel au secours, de la part de familles se disant désespérées (Corse-Matin, 2022c). D’un autre côté, la survalorisation relative d’un certain type de biens – les biens immobiliers – est le produit de la compétition entre acheteurs, mais elle génère aussi d’autres types de tensions, plus complexes, du côté de la production de l’offre. Plus les prix sont élevés, plus les acteurs privés ont intérêt à placer de nouveaux biens sur le marché. Cela peut contribuer à modérer les prix, mais aussi à générer de lourds dégâts en matière environnementale et paysagère. Même si le taux global d’artificialisation des sols reste bien plus faible en Corse qu’en moyenne nationale – environ 3% au lieu de 6% –, il tend à progresser plus vite (INSEE, 2022a). Entre 2009 et 2021, plus de 29 000 hectares ont été artificialisés en Corse, dont quelque 22 500 pour l’habitat⁴, ce qui doit être analysé à l’aune de l’extrême variété de situations. Durant cette période, 49 communes n’ont connu aucune variation, alors que celle de Porto-Vecchio a vu plus de 303 nouveaux hectares artificialisés.

Cela peut aussi affecter considérablement les fonctionnements politiques, et spécialement la forme des rapports entre, d’un côté, les citoyens et les entreprises, et de l’autre côté les élus locaux. Ce sont ces derniers qui : 1/ élaborent les documents d’urbanisme locaux, fixant la destination des différentes zones du territoire communal (ou intercommunal), et, 2/ sur la base de ces documents, délivrent les permis de construire. Ils se trouvent ainsi au carrefour d’exigences aussi puissantes que contradictoires. Celle de respecter les législations et réglementations nationales, qui se veulent à la fois toujours plus précises et plus souples, comme celle de satisfaire les attentes de leurs concitoyens,

4. Données gouvernementales : <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/les-donnees-au-1er-janvier-2019>.

dont les aspirations ne sauraient être homogènes. Selon une enquête menée en 2012, 55% des sondés jugeaient insuffisante la surface des espaces littoraux protégés, mais 10% la considéraient « trop importante » (Opinion of Corsica, 2012), et il serait trop facile de croire que les élus n’ont vocation qu’à satisfaire l’opinion majoritaire.

1.2 L’urbanisme en Corse et ses pièges juridiques

Lorsque l’on regarde la carte des documents d’urbanisme et schémas d’aménagement locaux actuellement en vigueur en Corse⁵, on remarque d’abord que l’échelle supracommunale est totalement absente. D’un côté, depuis sa création par la loi du 13 décembre 2000, aucun schéma de cohérence territoriale [SCoT] n’a été adopté. Deux sont en cours d’élaboration, et les évolutions consacrées par l’ordonnance du 1er avril 2021 (Benech, 2021) ne devraient pas déchaîner les vocations. Au niveau national, 377 SCoT ont déjà été approuvés, dont 122 sont en cours de révision⁶. D’un autre côté, depuis que le PLU intercommunal [PLUi] est théoriquement devenu la règle – et le PLU communal l’exception – par la loi du 12 juillet 2010, un seul PLUi a été adopté en Corse, celui du Cap Corse, et il a fait l’objet d’un jugement sévère par le TA de Bastia, notamment en ce qu’il sextuplait la surface des zones constructibles⁷. Aucune des 19 communautés de Corse n’est dotée de la compétence PLU alors que près de la moitié des communautés de France sont déjà concrètement investies dans cette logique ; 193 ont déjà adopté un PLUi, et 326 autres sont au niveau de l’élaboration⁸.

Cela semble confirmer des réticences plus anciennes. En 2010, seulement 55,6% des communes corses intégraient un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, alors qu’au niveau national le taux était de 94,8% (DGCL, 2010). Les relèvements – en 2010 et 2015 – des seuils de population des communautés de communes ont aussi suscité de lourdes critiques parmi les communes rurales, particulièrement aux niveaux de la cohérence des périmètres et de l’augmentation des coûts (Corse Net Infos, 2014).

On remarque ensuite et surtout que les documents d’urbanisme locaux ne concernent qu’une minorité de communes ; celles qui disposent d’un PLU sont même une petite minorité (18%). Les communes qui n’en disposent pas sont donc soumises au règlement national d’urbanisme [RNU], avec pour principale implication de ne pouvoir délivrer elles-mêmes les permis de construire. En théorie, cela constituerait un handicap pour le pouvoir communal et le développement urbanistique, puisqu’exigeant systématiquement un examen et une validation *a priori* du préfet.

Il convient donc de s’interroger sur les facteurs de ce choix, et le premier est certainement la taille. Les très petites communes de montagne n’ont pas la même attractivité

5. Données gouvernementales : <https://www.geoportail-urbanisme.gouv.fr/>.

6. Données SuDocUH, 31 décembre 2021. <https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/planification-nationale-des-documents-durbanisme-plu-cc-plui-cc-rnu-donnees-sudocuh-dernier-etat-des-lieux-annuel-au-31-decembre-2021/>. Ces données comptent au moins une erreur (Borgo), que j’ai corrigée.

7. Décision n° 1300579 du 22 avril 2014.

8. Données SuDocUH.

	RNU	Carte communale	PLU	PLUi	SCoT
Corse-du-Sud	70	33	21	0	0
Haute-Corse	136	56	44	0	0

TABLE 1.3 – *Les documents d’urbanisme et schémas d’aménagement locaux en Corse (Données SuDocUH)*

et les mêmes besoins d’urbanisation que les grandes communes littorales. Or, en 2019, la population totale moyenne des communes corses était de 960 habitants, soit moins de la moitié de la moyenne nationale. Surtout, exactement un tiers – 120 sur 360 – avaient une population totale inférieure à 100 habitants.

Hors quelques exceptions, comme Partinello, les très petites communes n’élaborent pas et n’envisagent même pas d’élaborer un PLU. Nonobstant l’aide technique et administrative proposée par l’agence d’urbanisme de la Corse et les services étatiques, leurs ressources humaines et financières sont infimes, leur population ne leur permet pas d’envisager un véritable projet de développement, et les demandes de permis sont rares voire exceptionnelles. En 2021, aucun permis de construire n’a été délivré dans 133 communes ; dans 75 autres, un ou deux ont été délivrés⁹. Dès lors, le choix de procéder au cas par cas apparaît très logique.

Élaborer un document d’urbanisme, particulièrement un PLU, impose quasiment toujours le recours à un prestataire extérieur, ne serait-ce que du fait de la complexité des cadres juridiques établis aux niveaux national et régional. On ne compte plus les dénonciations par les maires d’une « superposition des lois » qui entraverait la construction et le développement, spécialement dans les zones rurales, où le principe de densification de l’urbanisation existante serait quasi-impossible à appliquer¹⁰. Selon la municipalité de Bonifacio, alors que le PLU de 2006 ouvrait 1 200 hectares à l’urbanisation, le futur PLU, prenant en compte l’ensemble des évolutions normatives, n’en aura plus que « 400 dont 350 déjà bâtis » (Corse-Matin, 2021b). Les objectifs fixés par la loi du 22 août 2021, de réduction de moitié du rythme de la consommation d’espaces entre 2021 et 2031, et de « zéro artificialisation nette » à horizon 2050, laissent d’ailleurs entrevoir de nouveaux durcissements du droit de l’urbanisme.

Quoi qu’il advienne, un document d’urbanisme répond déjà à de nombreux enjeux cruciaux. Les objectifs et principes généraux posés par les articles L101-2 et L101-3 du code de l’urbanisme suffiraient à en convaincre. Une expression classique renvoie à la recherche d’équilibre entre protection de l’environnement et développement économique (Desjardins et Estèbe, 2021 : p. 45). Or, la législation actuelle est bien plus complexe et ne peut guère faire l’objet d’une présentation en quelques lignes. On peut même juger « difficile voire impossible [d’] identifier avec exhaustivité » les objectifs du droit de

9. « Sit@del2 - Nombre d’autorisations d’urbanisme (logements, locaux et travaux divers) par type et par commune (2012-2021) - données arrêtées à fin mai 2022 », <http://developpement-durable.bsocom.fr/Statistiques/TableViewer/tableView.aspx>.

10. Par exemple : Corse Net Infos (2017).

l'urbanisme (Gueydan, 2022 : p. 27).

Le vieil équilibre protection/développement s'entend désormais à travers une multitude de questions : le renouvellement urbain, la « revitalisation des centres urbains et ruraux », les « besoins en matière de mobilité », la « mixité sociale dans l'habitat », « la sécurité et la salubrité publiques », la « prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature », la « lutte contre le changement climatique », l'inclusion des personnes handicapées, etc. Si l'on considère le contenu du PLU, notamment défini par les articles L151-1 et suivants, la complexité est encore bien supérieure, *a fortiori* lorsque la commune compte une façade littorale, ce qui implique notamment une protection renforcée (Prieur, 2012). En définitive, suivant Loïc Peyen (Peyen, 2022 : p. 79), « plus que de divergence, le droit de l'urbanisme ne saurait être pétri d'autres choses que de contradictions, tant par son objet que par son contexte ».

De surcroît, les communes corses doivent considérer le PADDUC, un document d'aménagement et de planification propre à la CDC, qui est opposable aux autorités locales comme aux particuliers, et qui surtout peut avoir de profondes incidences sur la définition des documents d'urbanisme. D'abord, à travers le PADDUC, les élus territoriaux peuvent adopter des normes de nature réglementaire : 1/ en précisant les modalités d'application des lois littoral et montagne ; 2/ en déterminant les espaces situés dans la bande littorale dans lesquels peuvent être autorisés « des aménagements légers et des constructions non permanentes destinés à l'accueil du public, à l'exclusion de toute forme d'hébergement », ce qui peut avoir de fortes conséquences pour le tourisme balnéaire ; 3/ en établissant une liste complémentaire à la liste des espaces terrestres et marins protégés.

Ensuite, le document crée les espaces stratégiques agricoles [ESA], espaces à protéger de façon à préserver un minimum d'environ 105 000 hectares de terres à fort potentiel agricole ou agropastoral, et il indique à chaque commune la surface d'ESA recommandée pour satisfaire l'objectif. La loi n'exigeant qu'un rapport de compatibilité entre le document d'urbanisme local et le PADDUC, les communes peuvent déterminer les moyens qu'elles jugent les mieux adaptés à la satisfaction du principe, mais elles ne sauraient se détourner de celui-ci. Le fait que la cartographie des ESA proposée par l'autorité régionale ait été invalidée n'y change rien¹¹.

Enfin, la présence du PADDUC a valu à la Corse d'obtenir une exception à la loi ELAN. Cette dernière supprime du code la notion de hameau nouveau intégré à l'environnement, et y intègre celle de « secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages », identifiés par le SCoT et délimités par le PLU, pouvant être densifiés sans extension de leur périmètre bâti (Soler-Couteaux, 2019). Or, cette disposition « ne s'ap-

11. CAA de Marseille, décision n° 19MA05405 du 18 janvier 2021. « Si, par le jugement n° 1600452 du 1er mars 2018 devenu définitif, le tribunal a annulé pour excès de pouvoir la délibération n° 15/235 AC du 2 octobre 2015 de l'Assemblée de Corse approuvant le PADDUC en tant qu'elle arrête la carte des espaces stratégiques agricoles, de sorte que le PADDUC ne contient plus de document cartographique permettant de déterminer ou de délimiter ces espaces, les critères d'éligibilité de ces espaces et les prescriptions du PADDUC s'y rapportant demeurent en vigueur. »

plique 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 »¹². Concrètement, en l'absence de SCoT, il revient donc au PADDUC de définir les « secteurs déjà urbanisés » où une densification est possible, sachant qu'il intègre déjà une notion très voisine d'« espaces urbanisés ». Toutefois, la détermination de ces secteurs à densifier est désormais soumise à l'accord du préfet après avis du conseil des sites de Corse. Comme l'indique le rapport du conseil exécutif de Corse (Collectivité de Corse, 2020), cela donne à la fois des responsabilités supplémentaires aux élus territoriaux et un pouvoir de veto à l'État, ce qui est gage de souplesse mais pas de simplicité.

Finalement, l'ensemble des difficultés juridiques des maires peut difficilement être minimisé, en particulier en ce qui concerne les petites communes et les zones rurales. Certains maires, comme celui de Bonifacio, n'hésitent pas à avouer qu'ils ont délivré des permis en nette contradiction avec les normes en vigueur¹³ (Collectivité de Corse, 2019 : p. 142).

En revanche, ces difficultés ne semblent pas être l'unique facteur de choix pour l'adoption d'un document d'urbanisme. Beaucoup de communes importantes restent aujourd'hui soumises au RNU, alors qu'il s'agit d'une limite à leur autonomie, ce qui pousse à approfondir leurs raisons.

1.3 L'urbanisme en Corse : dynamiques et pièges politiques

Être soumis au RNU implique une dépendance beaucoup plus forte à l'égard du préfet, qui doit faire procéder à l'instruction et délivrer le permis de construire¹⁴. En théorie, c'est synonyme de lenteur et de dépendance. En pratique, les données relatives aux autorisations de construire et à l'artificialisation des sols racontent une histoire très différente. Globalement, les communes soumises au RNU ou à leur carte communale « artificialisent » beaucoup moins – respectivement quatre et 3,4 fois moins – leurs sols que celles qui disposent d'un PLU. Néanmoins, cela dépend essentiellement de la taille de la commune. Les communes que nous dirons importantes, comptant plus de 2 000 habitants, qui n'ont pas de document local d'urbanisme en vigueur sont loin d'être totalement entravées.

Entre 2009 et 2021, la commune ayant artificialisé le plus d'espaces naturels, agricoles et forestiers – plus de 303 hectares – est Porto-Vecchio, pourtant soumise au RNU

12. Article L4424-12 du code de l'urbanisme.

13. « Nous avons reçu un recours d'U Levante, nous expliquant que nous étions encore des bétonneurs et que nous violons grassement la loi Littoral. Oui, nous la violons, je le dis et je l'assume. Oui, je viole la loi Littoral, parce qu'ils vont gagner devant le TA s'ils défèrent le permis. On le sait tous, ils vont gagner. Nous ne sommes pas, au regard du PADDUC et de la loi Littoral, dans une zone qui doit être considérée comme urbanisée. Et c'est cela notre problème quotidien. »

14. Dans ce cadre, le maire peut toujours délivrer le permis, mais il le fait alors en qualité d'exécutant.

depuis l'annulation de son PLU par le TA en 2011¹⁵, confirmée par la CAA en 2013¹⁶. Celle qui l'a fait le plus au regard de sa superficie est L'Île-Rousse, aussi soumise au RNU, qui a artificialisé 6,2% de son territoire.

Le même constat peut être fait au niveau de la délivrance des permis. Sur les années 2012-2021, plus de 122 permis de construire par an ont été délivrés en moyenne sur la commune de Porto-Vecchio (avec une baisse sensible depuis le changement de majorité en 2020). C'est presque trois fois moins que le chiffre d'environ 350 par an que donnait la mairie en 2011 (AFP, 2011), mais reste considérable.

Cela nous porte à repenser la situation de communes relativement importantes et attractives, qui auraient en théorie grand intérêt à adopter un PLU, mais n'y sont jamais parvenues et sont aujourd'hui sujettes au RNU (ex : Biguglia, Grosseto-Prugna, L'Île-Rousse, Afa, Ventiseri, Saint-Florent, etc.). Si ces communes n'ont pas concrétisé leur projet de PLU, ce n'est probablement pas du seul fait du coût, de la longueur et de la complexité du processus. Leurs incitations sont plus modérées qu'on ne le croit *a priori*. Relever du RNU non seulement leur permet de renvoyer à l'État la responsabilité d'un refus de délivrance de permis (Corse-Matin, 2020) mais, surtout, n'est qu'un handicap relatif pour leur développement.

De façon plus générale, la complexification de la législation, les annulations de documents d'urbanisme et le grand nombre de communes soumises au RNU sont loin de constituer des obstacles insurmontables à un fort développement urbanistique, du moins dans les zones urbaines et péri-urbaines. Et inversement, le renchérissement du foncier et de l'immobilier peut difficilement être considéré comme le produit d'une paralysie de l'offre de logements. Comme déjà indiqué, l'artificialisation progresse plus vite que la moyenne nationale. Le nombre de logements autorisés et commencés a connu une forte croissance dans les années 2000, et il demeure assez stable malgré l'effet négatif de la crise Covid en 2020¹⁷.

Parmi ces logements, on note aussi la progression de la part des logements collectifs ou individuels groupés par rapport aux logements individuels purs. La croissance démographique en est vraisemblablement la cause essentielle. Si l'on considère les extrêmes, alors qu'on n'autorisait que 420 logements collectifs en 1999, on en autorisait 3 484 en 2015.

Toutefois, le logement collectif n'est pas réservé aux résidents permanents. Les aides fiscales et les locations saisonnières constituent deux bonnes incitations à l'investissement dans des appartements bien loin des villas de prestige bonificatrices, vendues en moyenne six millions d'euros (Le Point, 2019), et qui peuvent eux aussi faire office de résidence secondaire. Dans le rapport de présentation de son projet de PLU de 2019, la ville de Calvi indique avoir « assisté ces dernières années à la multiplication des opérations immobilières de petits logements de type studio et T1 voués à la location saisonnière et non adaptés aux besoins en logements des Calvais » (MRAE, 2019).

Ainsi, plusieurs communes très touristiques voient leur population baisser. Entre

15. Décisions n° 0900860 et autres du 20 mai 2011.

16. CAA de Marseille, 1ère chambre, décision n° 11MA02797 du 30 juillet 2013.

17. Données Sit@del2.

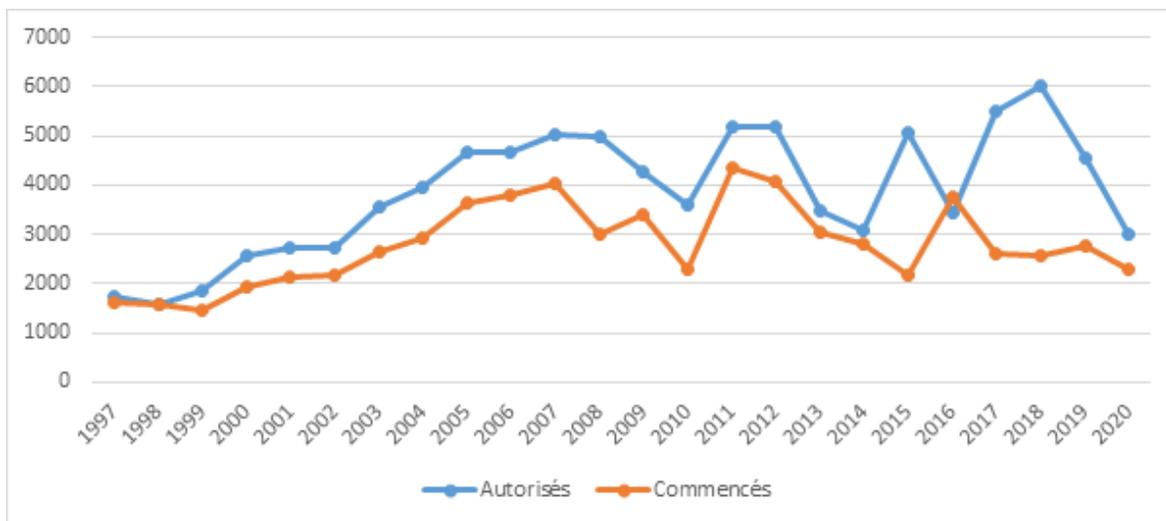


FIGURE 1.1 – Nombre de logements autorisés et commencés. 1997-2020

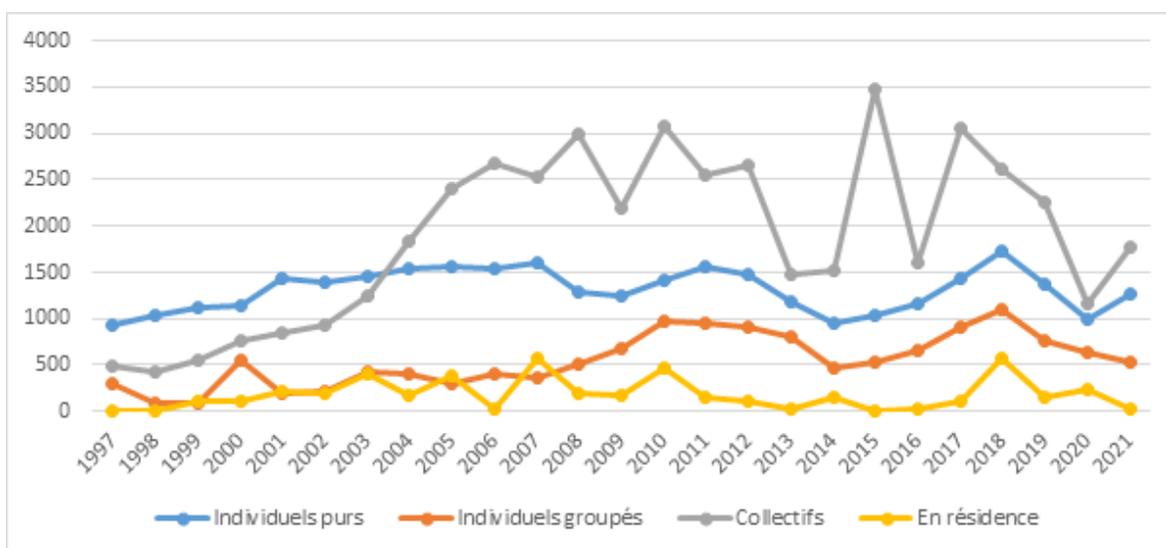


FIGURE 1.2 – L'évolution du nombre des logements autorisés par type. 1997-2021

2013 et 2019 à L'Île-Rousse, 66 permis ont été délivrés, 284 logements ont été commencés et plus de 2,8 hectares ont été artificialisés pour l'habitat, mais la commune a perdu dans le même temps 370 habitants, soit plus de 10% de sa population. De même, à Porto-Vecchio, la population a baissé de 2%, alors que 858 permis ont été délivrés, que 1 370 logements ont été commencés et que plus de 58,7 hectares ont été artificialisés pour l'habitat.

La forte augmentation du nombre et de la proportion des résidences secondaires apparaît comme l'explication la plus évidente, mais il est probable que d'autres logiques soient à l'œuvre. La commune de Monticello, mitoyenne de l'Île-Rousse, montre un

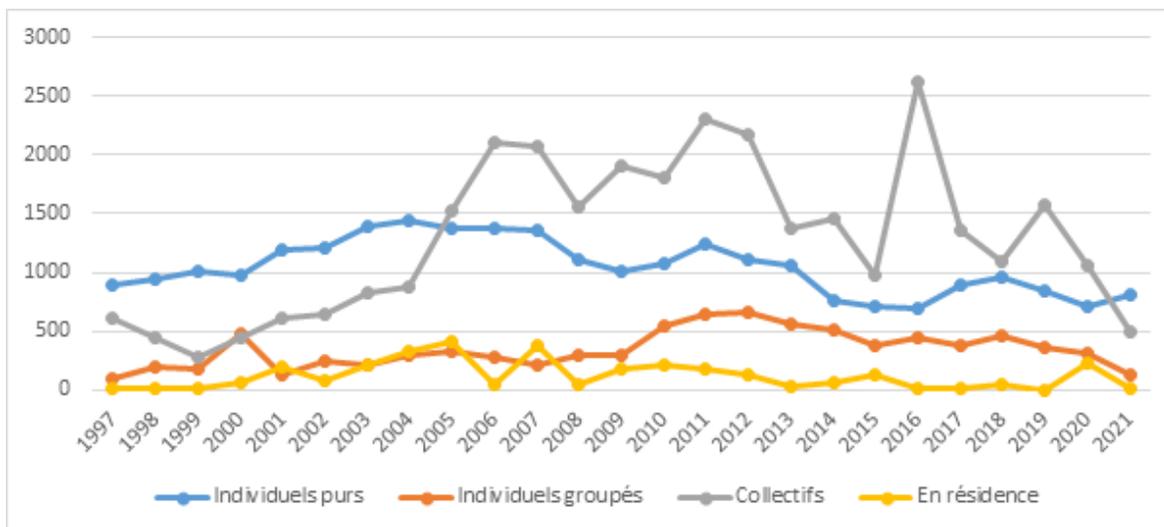


FIGURE 1.3 – L'évolution du nombre des logements commencés par type. 1997-2021

tableau encore plus frappant avec 196 habitants perdus, soit 9% de perte, alors que 179 logements ont été commencés et 7,6 hectares artificialisés pour l'habitat. Cependant, dans ce cas-là, la part et même le nombre des résidences secondaires ont régressé (-2,4% et -154).

Une autre hypothèse à poser est donc celle de changements de destination des logements. La chambre de commerce et d'industrie de Corse a récemment dénoncé un « fléau quasi institutionnalisé », avec « environ 600 000 lits dans des résidences et appartements qui ont bénéficié des lois Scellier, Pinel ou Duflot. Beaucoup font l'objet de locations sauvages avec du personnel non-déclaré qui échappe au recrutement dans les règles » (CCI de Corse, 2022 : p. 8). À L'Île-Rousse et Monticello, selon trois acteurs politiques, administratifs et associatifs que j'ai consultés, une part importante des logements ayant bénéficié d'aides fiscales du type Pinel, destinés à la location à l'année, sont utilisés à la fois comme résidence secondaire et comme résidence locative touristique, avec d'autant plus de facilité que les contrôles seraient rares voire exceptionnels. Au niveau national, la Cour des comptes (2018) – qui recommande l'abandon progressif de ces aides – confirme ce grave déficit du contrôle¹⁸.

Afin de donner un aperçu un peu plus complet, j'ai considéré quelques autres communes littorales à forte attractivité touristique ou résidentielle secondaire. Même si les situations diffèrent sensiblement, un constat commun peut être fait : on y construit bien plus qu'on n'y habite.

Les surfaces de logement commencées montrent un tableau relativement similaire, même si elles étaient plus importantes dans les années 2000-2009, avec 299 000 m²/an en moyenne, que dans les années 2010 où cette moyenne est tombée à 273 000. La hausse

18. « Lors de leur déclaration, les informations fournies par les bailleurs privés ne font l'objet d'aucun contrôle ni test de cohérence automatisé. Par la suite, elles ne font que rarement l'objet de contrôles fiscaux. »

	Pop. 2019	Évolution pop. 2013-2019	Nombre de logements commencés 2013-2019	Mètres carrés artificialisés pour l'habitat 2013-2019	Part des résidences secondaires 2019 (%)	Évo. du % de résidences secondaires 2013-2019
Bonifacio	3 192	+231	590	392 389	54	-5
Lecci	1 838	+335	123	221 855	72,9	-0,7
Grosseto -Prugna	3 402	+623	585	73 748	61,5	-4,5
Calvi	5 774	+352	316	61 865	54	+4,6
L'Île-Rousse	3 163	-371	284	28 126	53,9	+10,9
Saint-Florent	1 681	+75	148	17 173	62,1	+4,8
Monticello	1 972	-196	179	76 542	51,6	-2,4
Porto-Vecchio	11 132	-222	1 370	586 745	61	+6,4

TABLE 1.4 – *Évolution de l'artificialisation et du logement dans huit communes littorales. 2013-2019*

de la part du logement collectif en est certainement une cause. Le nombre de permis de construire et d'aménagement délivrés, nonobstant le creux de 2020, est – lui aussi – assez stable, avec une moyenne supérieure à 2500/an et un pic à 3 226 permis délivrés en 2018.

Parallèlement, le secteur de la construction est hypertrophié. Il représente en Corse 10,43% de la valeur ajoutée en 2019, alors que la moyenne nationale était de 5,72% (INSEE, 2022d)¹⁹, et 11,4% de l'emploi, alors que la moyenne nationale était inférieure à 7%. Tout aussi frappant, alors que ce secteur comptait déjà 8 217 établissements fin 2020 – 16,5% du total régional –, 942 autres ont été créés en 2021 (INSEE, 2022b).

En somme, même si la protection du cadre de vie et de l'environnement est considérée comme une priorité par une large majorité de Corses (Opinion of Corsica, 2012), les élus locaux sont – excepté dans les zones rurales isolées – directement confrontés à une demande urbanistique très forte de la part des particuliers comme des professionnels de la construction et de l'immobilier. Ils peuvent avoir des visions diverses de l'aménagement de leur territoire, mais accroître la part des surfaces urbanisables représente toujours une tentation importante, même pour les élus plutôt protectionnistes. D'une part, parce que cela permet de générer de l'activité économique et de l'emploi, ainsi que – sauf en cas d'excès flagrant – de l'attractivité. Selon l'ex-maire de Porto-Vecchio, cinq mois après l'annulation du PLU en 2011, « l'ensemble des permis de construire retirés représente un déficit pour notre économie locale de plus de 50 millions d'euros » (Mela, 2011). D'autre part, parce qu'ils peuvent entretenir ainsi une rente politique, que ce soit vis-à-vis de particuliers comme d'entrepreneurs. Les responsables d'U Levante que nous avons interrogés privilégient la seconde explication.

Les refus de modifier un zonage, de délivrer un certificat de constructibilité ou un permis de construire, peuvent avoir des conséquences politiques négatives, *a fortiori* lorsque le demandeur est un soutien de la majorité municipale. Dans un système poli-

19. Je n'ai pas considéré ici l'année 2020, marquée par l'inédite crise du Covid-19.

tique traditionnellement basé sur l'interconnaissance, l'échange et l'affection mutuelle et durable (Lenclud, 1988), les refus d'accorder un avantage individuel sont facilement assimilables à un manque de considération personnelle, pour ne pas dire à une trahison. Certes, les rapports politiques ont sans nul doute évolué, mais les attentes vis-à-vis de l'élu local ne sont pas inférieures d'aujourd'hui. Les affects jouent certainement un rôle moins important que pour les générations précédentes, mais les enjeux financiers sont, eux, bien supérieurs. Dans les zones les plus touristiques et attractives, il s'agit très souvent de biens vendus plus de 500 000 euros, soit près de 20 fois le PIB annuel moyen par habitant qui était de 27 780€ en 2018.

Toutefois, pour Guillaume Mulsant (2015a), les principales causes du contentieux urbanistique en Corse ne se limitent pas au « sentiment que les gens ont que le droit de construire est indissociable de leur droit de propriété », et à « la volonté des élus de faire plaisir ». L'ancien président du TA de Bastia met au même niveau les « pressions qui s'exercent sur [les élus] ».

Les demandes urbanistiques sont plus problématiques quand elles émanent de personnes susceptibles d'intimider physiquement, voire fichées au grand banditisme. Des témoignages et procès vont en ce sens (Corse-Matin, 2021a), faisant aussi apparaître une catégorie d'intermédiaires chargés de convaincre les élus concernés de céder à la sollicitation de l'acteur susceptible d'être violent. La conviction peut procéder de la crainte, mais aussi de la corruption.

Quoiqu'ayant été eux-mêmes victimes d'attentats pour les uns ou de menaces pour l'autre, les acteurs associatifs avec lesquels j'ai échangé ne m'ont pas révélé de cas précis de corruption d'élu ou de menaces contre un élu. Au demeurant, l'existence de pressions de la part de professionnels de l'immobilier est avérée au niveau national (AMF, 2022 : p. 34), et des journalistes ont publié des enquêtes sur la structuration de véritables mafias en Corse, pour lesquelles l'immobilier est un secteur privilégié (Constanty, 2012 : p. 160-183). Parmi les élus, si les approches urbanistiques diffèrent, les inquiétudes sont largement partagées. On a même vu le maire de Bonifacio plaider, en matière d'urbanisme, pour « une codécision avec l'État ou la Collectivité de Corse, qui dilue les responsabilités et permette de faire face à des forces extérieures » (Corse-Matin, 2019).

Au reste, les refus de délivrer un permis motivent aussi des recours contentieux dont les conséquences peuvent être lourdes pour la commune, voire pour l'État. Le 2 mai 2022, la CAA de Marseille a condamné la commune de Porto-Vecchio à verser plus de 736 000€ de dommages et intérêts à deux personnes auxquelles l'ancien maire avait délivré un certificat d'urbanisme positif dans un secteur inconstructible²⁰. Parallèlement, elle condamnait l'État « à garantir la commune de Porto-Vecchio à concurrence de la moitié des condamnations », pour lui avoir expressément signifié la constructibilité de la zone, malgré l'annulation préalable du plan local d'urbanisme²¹.

Cela nous amène à la dernière grande question posée par cette contribution, celle

20. CAA de Marseille, 5ème chambre, décision n° 21MA00404 du 2 mai 2022.

21. TA de Bastia, décisions n° 0900860 et autres du 20 mai 2011 ; CAA de Marseille, décision n°11MA02797 du 30 juillet 2013.

du contentieux des documents d'urbanisme.

1.4 Un contentieux en clair-obscur

Si la demande de terrains constructibles et de permis de construire est très forte, elle suscite aussi des oppositions déterminées. L'État exerce son contrôle de légalité, mais il n'est pas seul à pouvoir limiter l'industrie de la construction. Depuis les années 1970, plusieurs groupes, écologistes et/ou nationalistes, se sont affirmés dans ce combat pour la protection du littoral.

Tout cela génère un contentieux qui ne s'arrête pas à la question des règlements – PLU et cartes communales – adoptés par les municipalités. Infiniment plus nombreuses sont les procédures menées contre des permis de construire (Melot et Paoli, 2015). Cependant, on ne peut comparer la portée d'une décision individuelle, à savoir la délivrance d'un permis, et celle d'un document réglementaire engageant l'ensemble de la population et du territoire de la commune pour une durée indéterminée. Quelques affaires ultra-médiatisées et personnifiées, comme celle des villas illégalement construites par Pierre Ferracci, proche du Président Macron (Libération, 2022), ne doivent pas induire en erreur. Même lorsqu'il s'agit de cas très symboliques, porteurs de lourds impacts paysagers et suscitant des mobilisations significatives, il s'agit toujours de cas individuels, dont on ne saurait précisément déduire les pratiques en cours sur l'ensemble de la commune.

Je me concentre ici sur les documents locaux d'urbanisme adoptés, sachant qu'il ne s'agit pas de la première étude portant sur ce sujet. Romain Melot et Jean-Christophe Paoli ont produit plusieurs travaux relatifs au contentieux urbanistique en Corse (Fiori et al., 2008 ; Melot et Paoli, 2012 ; Melot et Paoli, 2015 ; Melot et Paoli, 2016), et un conseiller du TA de Bastia, Jan Martin, en a proposé lui aussi un bilan (Martin, 2015). Toutefois, par-delà l'examen de douze documents supplémentaires, la nécessité d'une actualisation procède de l'adoption, en 2015, d'un document stratégique régional spécifique à la Corse, le PADDUC, qui impose – nous l'avons vu – des contraintes supplémentaires aux municipalités.

Pour ce faire, j'ai construit une base de données incluant les décisions du TA de Bastia et de la CAA de Marseille, sachant qu'un seul document a fait l'objet d'un pourvoi devant le Conseil d'État, et que ce dernier ne l'a pas admis²². Ces décisions sont relatives à 33 documents d'urbanisme adoptés entre 2006 et 2020, dont treize ont fait l'objet d'un appel. Dans trois cas, il s'agit de révisions du document, mais je les ai considérées suffisamment substantielles pour les intégrer. À noter aussi que le PLU de Bonifacio adopté en 2006 a été attaqué à deux reprises : dès 2006 par une procédure qui s'est achevée devant le Conseil d'État en 2011, et qui a débouché sur une annulation partielle, puis à travers une demande d'abrogation totale formulée en 2020, à laquelle le TA a donné raison en février 2022²³.

22. Conseil d'État, décision n° 341865 du 5 décembre 2011.

23. Décision n° 2000902 du 17 février 2022. La commune a fait appel.

Cette base ne prétend pas à l'exhaustivité. L'accès aux décisions des tribunaux administratifs reste problématique en France. Contrairement à celles des cours administratives d'appel et du Conseil d'État, elles ne sont pas encore directement accessibles par le citoyen. Le site <https://opendata.justice-administrative.fr/>, ouvert en juin 2022, ne propose que les décisions rendues depuis ce même mois, et son ergonomie me paraît fort perfectible.

Les services du TA de Bastia ont pu me procurer certaines décisions, mais étaient malheureusement dans l'incapacité de me fournir l'ensemble intéressant ma recherche. L'échantillon a donc été construit en bonne part grâce au site de l'association U Levante²⁴ et l'un de ses avocats.

	TA de Bastia	CAA de Marseille
Plan local d'urbanisme	27	9
Carte communale	4	2
Plan d'occupation des sols (révision)	2	2

TABLE 1.5 – *Les décisions étudiées*

Au niveau des recours, je n'ai pas retenu les démarches des particuliers, dont l'apport est relativement faible au niveau des documents d'urbanisme²⁵. L'élément le plus frappant est la place des associations écologistes, et notamment d'U Levante. U Levante a exercé un recours contre 32 des 33 documents considérés, et il est impossible de qualifier cela d'abusif en ce que l'association a obtenu, en première instance, une annulation partielle dans onze cas et une annulation totale dans 19 autres.

Les autres associations écologistes ont été beaucoup plus discrètes. Le GARDE²⁶, créé en 1973 et qui est certainement la plus ancienne association écologiste en activité dans l'île, est associé à U Levante dans sept procédures. U Polpu a fait de même dans un cas (Aléria). ABCDE²⁷ est plus active au niveau des permis de construire, mais a néanmoins été la première et alors unique requérante contre le PLU de Bonifacio adopté en 2006, obtenant en appel l'annulation de nombreux zonages²⁸.

Cette position dominante d'U Levante, association créée en 1986 pour dénoncer une modification du plan d'occupation des sols de Corte, s'explique essentiellement par la durabilité et la qualité de son organisation, fondée sur un exécutif collégial de dix membres répartis sur l'ensemble de l'île, mais aussi par le concours gratuit de ses deux avocats, Benoist Busson et Martin Tomasi. L'association ne prend en charge que leurs voyages, et leur reverse – en cas de succès – les sommes obtenues au titre des frais exposés par la partie perdante²⁹.

24. <https://www.ulevante.fr>.

25. Relevons, cependant, l'annulation de la modification du PLU de Bonifacio relative au secteur de l'île de Cavallo (CAA de Marseille, décisions n° 15MA03815 et 15MA03849 du 26 septembre 2016).

26. Groupement d'Ajaccio et de la Région Corse pour la défense de l'Environnement.

27. Association Bonifacienne Comprendre et Défendre l'Environnement.

28. CAA de Marseille, décision n° 07MA03641 du 21 mai 2010.

29. Code de justice administrative, L761-1.

Toutefois, cela ne signifie pas qu'U Levante attaque systématiquement les documents d'urbanisme ; 153 sont en vigueur en Corse, même si certains sont en partie inapplicables. Elle peut encore moins attaquer tout permis de construire, puisque l'on en délivre souvent plus de 2 500 par an. Paoli, Fiori et Melot ont étudié 362 affaires urbanistiques traitées par le TA de Bastia sur la période 2002-2005, et seulement 10% des recours avaient été intentés par des associations, alors que les préfets en avaient intenté 60% (Fiori et al., 2008 : p. 156).

Les responsables d'U Levante interrogés disent recevoir deux à trois dénonciations par semaine, parfois anonymes, mais n'attaquer en moyenne que six à sept permis par an, en essayant de se concentrer sur les cas les plus significatifs. Ils savent que leurs recours concernent une toute petite part des permis litigieux, mais ne croient pas pouvoir développer leur activité pour de simples raisons de disponibilité. Même au niveau des documents d'urbanisme, ils s'abstiennent parfois d'intervenir.

Considérant l'exigence constitutionnelle du contrôle de légalité de l'État sur les actes locaux, on pourrait croire que ces limites des associations n'ont qu'un impact modeste, et on se tromperait certainement. Sur les 33 documents d'urbanisme étudiés ici, les préfets n'ont – à ma connaissance – saisi le TA qu'à six reprises, ce qui pose une lourde question concernant la qualité du contrôle, *a fortiori* lorsque les cartes communales annulées avaient préalablement reçu l'aval des préfetures (ex : Pianottoli). U Levante reconnaît que la pratique varie selon les préfets et sous-préfets en fonction, mais se montre en général extrêmement critique vis-à-vis de l'État, régulièrement accusé de cautionner de très graves abus. Lorsque l'État est requérant, c'est – à une exception près (Rogliano) – parallèlement à une association écologiste.

Contrairement à ce que souhaitait le rapport de la commission d'enquête parlementaire de 1998 (Assemblée nationale, 1998), l'État est donc loin de se montrer intransigeant. On rencontre des écarts d'appréciation confondants entre certains avis – globalement positifs – d'abord rendus par l'autorité environnementale étatique (ex : Calcatoggio³⁰, Oletta³¹...) et les jugements d'annulation prononcés ensuite par le TA. Néanmoins, hors le cas très spécifique d'U Levante, les acteurs locaux sont encore moins mobilisés.

Alors que la transformation de surfaces à forte potentialité agricole en surfaces urbanisables est attestée par huit des jugements du TA (ex : Bonifacio, Monacia d'Aul-lène...), les cas de recours d'une chambre d'agriculture sont très rares. Je n'en ai recensé que trois, intentés à chaque fois par la chambre de Corse-du-Sud.

Encore plus rares sont les recours de l'opposition municipale. À une seule reprise, celle-ci s'est mobilisée pour faire annuler le document, à Porto-Vecchio. Cette réserve paraît *a priori* étonnante, du moins dans les communes où les élections municipales sont le théâtre d'âpres luttes, et elle pourrait bien être significative de la forme des rapports politiques en Corse. Attaquer et faire annuler un document d'urbanisme, c'est

30. Avis de l'autorité environnementale, 2 juin 2009, https://www.corse.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/AAE_2009_PLU_CALCATOGGIO_2A_cle2dc269.pdf.

31. Avis de l'autorité environnementale, 20 février 2012, https://www.corse.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/AAE_PLU_Oletta_2B.pdf.

contrarier voire s’aliéner ceux qui trouvent un intérêt dans ce document, et qui parfois peuvent appartenir à votre propre camp.

Enfin, la CDC adopte le PADDUC, avec lequel les documents d’urbanisme locaux doivent être compatibles, et émet ainsi un avis sur les différents projets. Un maire, dont le PLU a été annulé en totalité, m’a affirmé que l’avis négatif rendu par la CDC avait été décisif pour l’appréciation des juges. Cet aspect a été relevé aussi par le maire de Bonifacio qui, au lendemain de l’annulation du PLU, assurait qu’un avis négatif fragiliserait le futur document d’urbanisme face aux juges (Corse-Matin, 2022a). L’hypothèse doit être approfondie, mais les arrêts étudiés sont toujours fondés en droit, et ne font pas même mention de l’avis de la CDC.

L’essentiel est que, malgré l’émission de plusieurs avis négatifs (ex : Cauro), la CDC ne saisissait jamais la justice administrative, ce qui lui a valu de lourdes critiques de la part des associations écologistes. En réponse, le groupe indépendantiste de l’Assemblée de Corse a déposé une motion demandant au président autonomiste du conseil exécutif, qui était alors son allié, « d’engager un recours contre tout document local d’urbanisme, nouvellement élaboré ou révisé, dès lors que la Collectivité de Corse aura constaté que celui-ci contrevient manifestement aux dispositions du PADDUC » (Collectivité de Corse, 2019). Les deux groupes autonomistes ont adhéré à la proposition de leur partenaire, assurant l’adoption de la motion, mais la situation n’a guère évolué. La CDC ne semble avoir été requérante qu’une fois, contre le PLU d’Ajaccio, et « par les mêmes moyens que ceux exposés par l’association U Levante »³². Là encore, on peut le comprendre comme une volonté de ménager les demandeurs de permis – citoyens, entreprises – et les élus locaux afin de maximiser le spectre de leurs soutiens. Selon les trois responsables écologistes rencontrés, il faut voir dans cette attitude « un outil pour rester au pouvoir », voire « une sorte de clanisme ».

Quant aux tribunaux, ils accueillent très souvent positivement les requêtes en annulation. Dans mon échantillon, seulement deux documents attaqués – les PLU de Corbara et Vescovato – ont été intégralement validés. D’un côté, plusieurs décisions montrent une certaine tolérance³³. Par exemple, considérant que cela ne représente qu’une petite proportion – 4,5% – des espaces stratégiques agricoles à protéger selon le PADDUC, le fait que le PLU de Calenzana ait classé environ 85 hectares de ces ESA en zone constructible n’est pas incompatible avec le PADDUC et n’est donc pas une cause d’annulation³⁴. De même, la commune de Vero, 539 habitants permanents, a pu ouvrir à l’urbanisation 89 hectares de terrains sans constructions, ce qui lui permettrait d’accueillir plus de 2 000 habitants supplémentaires, sans porter d’atteinte rédhibitoire

32. TA de Bastia, décision n° 2000110 du 8 avril 2021.

33. On trouve des décisions plus étonnantes – pour le moins – à l’égard de certains permis de construire. Par exemple, la CAA de Marseille a qualifié de « hameau nouveau » un lotissement de dix maisons de 116 m², en considérant que « le projet se situe à proximité de trois maisons existantes » et que les constructions projetées sont « implantées autour d’un espace commun constitué par une rue centrale, sur laquelle donnent toutes les portes d’entrée des maisons, et une petite place de 500 m² avec une fontaine et un boulodrome » (n° 10MA03021 du 16 mai 2012). Le Conseil d’État y a vu une erreur de droit et annulé l’arrêt (n° 360902 du 3 avril 2014).

34. TA de Bastia, décision n° 1901455 du 24 mars 2022.

« aux objectifs de développement urbain maîtrisé et d'utilisation économe des espaces naturels »³⁵. Concernant un moyen exceptionnellement invoqué, le fait que l'ex-maire de Bonifacio ait vendu « six mois après l'adoption du PLU, pour un montant important, [...] un terrain de 3,5 hectares dont il était copropriétaire avec sa sœur et qui avait été rendu constructible par le PLU en litige n'est pas de nature à établir le caractère intéressé » de sa participation au vote approuvant le document.

À l'inverse, l'interprétation des notions d'agglomération ou de village, autorisant l'extension de la construction en continuité, est parfois apparue restrictive. Par exemple, les juges ont refusé la qualification de village au hameau de Giannuccio, commune de Monacia d'Aullène, qui se compose d'« une cinquantaine de constructions », certaines dispersées, avec « quelques hébergements touristiques et restaurants », auxquels on rajoute une église et un monument aux morts³⁶. Considérant que plusieurs très petites communes corses comptent un nombre de constructions encore inférieur, les conséquences de cette interprétation sont potentiellement lourdes. D'autant plus lourdes que le principe de l'extension en continuité de l'urbanisation, posé par l'article L121-8 du code de l'urbanisme, est de très loin le premier moyen d'annulation devant les juges. Sur 33 documents d'urbanisme étudiés, le TA de Bastia a retenu une violation de ce principe dans 26 cas, et il n'a écarté qu'une fois le moyen, pour le PLU de Corbara.

Afin de donner un aperçu plus complet, j'ai construit un tableau retraçant les principaux moyens invoqués, ainsi que leur accueil par le TA et la CAA. Tous les autres moyens – nombreux – ont une place marginale dans ce contentieux. On relève aussi que la juridiction d'appel n'a jamais inversé le jugement de première instance. Elle s'est parfois montrée un peu plus libérale (ex : Sari-Solenzara) ou un peu plus protectionniste (ex : Bonifacio), mais le niveau global de confirmation est élevé.

Cependant, ces chiffres ne sauraient permettre de mesurer l'impact particulier de chaque moyen. Notamment, bien qu'il occupe une bonne place dans les décisions, l'impact propre du PADDUC paraît mesuré, voire faible. Le document n'a pas remis en cause les équilibres juridiques construits par presque trente ans de jurisprudence, et se montre généralement très proche de la législation et la réglementation nationales (Gallaud, 2020). Par exemple, selon le TA de Bastia, en ce qui concerne l'urbanisation en zone de montagne, ses dispositions « n'apportent aucune précision » aux dispositions du code de l'urbanisme³⁸. Sa véritable originalité réside plus sûrement dans la définition et la protection des ESA, qui s'appuie sur une définition suffisamment précise et des objectifs chiffrés, et qui a déjà représenté plusieurs fois un motif d'annulation malgré l'invalidation de sa cartographie. Nul doute que le processus de révision du document, qui devrait être véritablement amorcé en 2023, suscitera de nouveau des tensions entre acteurs protectionnistes et libéraux, et que l'Assemblée de Corse devra opérer une bien difficile synthèse.

35. TA de Bastia, décision n° 1900743 du 6 mai 2021.

36. CAA de Marseille, décision n° 21MA01582 du 9 novembre 2022.

37. Je considère les deux décisions du TA relatives au même PLU de Bonifacio adopté en 2006.

38. Décision n° 2100007 du 29 septembre 2022.

	Principale base législative	TA (n=34 ³⁷)	CAA (n=13)
Irrespect de l'extension de l'urbanisation en continuité	Art. L121-8 du code de l'urbanisme	Accueilli : 26 Écarté : 1	Accueilli : 11 Écarté : 1
Irrespect de l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage	Art. L121-13 du code de l'urbanisme	Accueilli : 15 Écarté : 2	Accueilli : 4 Écarté : 1
Irrespect de la protection des espaces et milieux à préserver	Art. L121-23 du code de l'urbanisme	Accueilli : 14 Écarté : 3	Accueilli : 7 Écarté : 0
Irrespect de la protection des terres et activités agricoles	Art. L122-10 du code de l'urbanisme	Accueilli : 6 Écarté : 5	Accueilli : 3 Écarté : 1
Irrespect de l'interdiction de construire dans la bande littorale des 100 mètres	Art. L121-16 du code de l'urbanisme	Accueilli : 9 Écarté : 0	Accueilli : 3 Écarté : 1
Disproportion entre surfaces constructibles et besoins en logement	Art. L121-1 du code de l'urbanisme	Accueilli : 5 Écarté : 7	Accueilli : 2 Écarté : 4
Irrespect des prescriptions du PADDUC (antérieurement du schéma d'aménagement de la Corse) sur les espaces agricoles	Art. L4424-9 du code général des collectivités territoriales	Accueilli : 7 Écarté : 6	Accueilli : 3 Écarté : 2

TABLE 1.6 – *Les principaux moyens d'annulation*

1.5 Conclusions

Les tensions existant en Corse autour des questions d'urbanisme et d'aménagement n'apparaissent pas singulières par nature. Le rapport de l'Assemblée nationale relatif à la loi ALUR³⁹ attestait un « surdimensionnement des zones ouvertes à l'urbanisation » en France (Assemblée nationale, 2013 : p. 597). De façon plus générale, l'influence politique des promoteurs immobiliers est loin d'être inconnue de la littérature scientifique (Harvey, 1978 ; Goldman, 2011 ; Shin et Kim, 2016 ; Pollard, 2018), et les zones littorales les plus touristiques connaissent ailleurs aussi des enjeux particuliers (Alfosea, 2009). Pour exemple, selon un rapport produit par Greenpeace (Greenpeace, 2013 : p. 12), en 2005, sur les côtes méditerranéennes de l'Espagne, 43% de la bande littorale des 500 mètres⁴⁰ étaient artificialisés. À Málaga et Marbella, hauts-lieux du tourisme balnéaire en Andalousie, ce pourcentage atteint respectivement 82 et 90%.

39. Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

40. L'équivalent de la loi littoral – la *ley de costas* – en Espagne (n° 22/1988 du 28 juillet), fixe à un « minimum de 500 mètres » la zone située à partir du bord de mer où doivent être respectées des exigences particulières « de protection du domaine public maritime-terrestre » (art. 30).

La Corse se distingue peut-être avant tout par la complexité et l'instabilité de l'équilibre entre les différents acteurs organisés – 1/ entrepreneurs, 2/ élus locaux, 3/ majorité territoriale nationaliste, 4/ État et 5/ associations écologistes –, qui semblent exacerber les tensions. Les secteurs de l'immobilier et plus encore de la construction ont un poids décisif dans l'économie, bien supérieur à la moyenne nationale, mais la demande paraît pourtant loin d'être satisfaite. Élus locaux et entrepreneurs ne cessent de dénoncer un hyper-encadrement normatif de leur action qui, conjugué aux recours des associations, susciterait nombre de paralysies et de frustrations.

« La loi votée à Paris, par le député de Sochaux et de Grenoble, elle n'est pas adaptée aux territoires de la Corse. » (Collectivité de Corse, 2019 : p. 141). Ce n'est pas un élu nationaliste qui s'exprime ainsi mais le plus important soutien du Président Macron dans l'île, Jean-Charles Orsucci, maire de Bonifacio. Même si ce dernier s'est toujours revendiqué autonomiste, et que l'autonomie de la Corse est officiellement un sujet sur l'agenda du gouvernement (Darmanin, 2022), ces mots sont essentiellement ceux de l'élu local, qui critique un droit de l'urbanisme jugé beaucoup trop contraignant, tout en affirmant parallèlement un attachement indéfectible à la défense de l'environnement.

La majorité territoriale nationaliste et l'État sont moins sujets aux sollicitations directes des citoyens et entreprises, mais sont tout autant en quête d'un compromis extrêmement difficile à définir. La première, soumise à l'épreuve du pouvoir – et ainsi à de nouveaux types de demandes – depuis 2015, ne peut renier les idéaux écologistes dont elle a longtemps été l'étendard, à l'instar d'autres mouvements nationalistes (Conversi et Friis Hau, 2021). Le second doit appliquer son propre droit de l'urbanisme, de plus en plus exigeant, mais ne veut manifestement pas prendre le risque de nuire à des secteurs capitaux pour l'économie et l'emploi dans l'île. Selon un dirigeant écologiste interrogé, dans des instances telles que le conseil des sites ou la commission territoriale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers, l'État et la majorité territoriale nationaliste convergent sur la très grande majorité des dossiers présentés.

En théorie, ces deux acteurs sont les plus à même de définir un équilibre acceptable entre les besoins de construction – réels – et la protection de l'environnement et des paysages, dans le respect des normes qu'ils édictent. En pratique, leur opposition autour d'autres enjeux – autonomie, statut de la langue corse, amnistie des nationalistes incarcérés, etc. (Fazi, 2020) – les incitent à étendre au maximum le champ de leurs soutiens, avec pour principale cible les élus locaux, les seuls parmi lesquels les nationalistes ne soient pas aujourd'hui dominants (Fazi, 2021).

En 2019, l'État a lancé une opération de séduction en créant une « conférence des maires », censée trouver des solutions aux grandes problématiques de ces derniers, en excluant la CDC au grand dam de son président (France 3 Via Stella, 2019). Ladite conférence ne semble avoir été réunie qu'à deux reprises, mais l'État cherche assurément à réaffirmer sa centralité et sa proximité vis-à-vis des élus locaux. Il a toujours montré de la tolérance, voire de la connivence, en matière urbanistique (Assemblée nationale, 1998), mais le jeu est plus complexe aujourd'hui. L'évolution normative invite l'État à plus de rigueur ; l'évolution politique l'invite à plus de tolérance, car face à une majorité territoriale nationaliste très critique et revendicative, il a intérêt à optimiser

ses soutiens locaux.

Cette tolérance inquiète les associations écologistes, qui se sentent plus esseulées dans leur combat depuis l’accession au pouvoir des nationalistes, ont des effectifs vieillissants, et font face non seulement aux contradictions des autorités politiques mais à la lenteur des procédures judiciaires. Tant qu’il n’a pas été déclaré illégal par les juges, un PLU est applicable. De plus, la loi favorise désormais la régularisation des constructions illégalement construites.

Un exemple marquant est celui d’un permis tacite accordé à Bonifacio en 2008, pour la construction d’une résidence touristique de 54 logements et environ 4000 m² de surface hors d’œuvre nette. Les juges administratifs ont attesté l’illégalité de ce permis, car les constructions projetées se situaient dans un « paysage remarquable caractéristique du patrimoine naturel du littoral »⁴¹. Néanmoins, ces constructions ont été menées à bien et commercialisées, et la demande de remise en état des lieux rejetée une seconde fois – après un pourvoi en cassation – par la cour d’appel de Montpellier le 16 mai 2022. Les sociétés impliquées ont été condamnées à payer 200 000€ de dommages et intérêts aux associations, soit un montant qui ne saurait être dissuasif ; la location de ces logements durant deux semaines estivales suffit amplement à réunir la somme⁴². Les dirigeants associatifs interrogés le concèdent : « on gagne mais on perd quand même ».

L’action contentieuse et le renforcement des exigences normatives ont incontestablement produit des effets, parfois plus difficilement discernables. Certains projets de PLU montrent aujourd’hui une volonté d’autolimitation notable, particulièrement pour des communes durement condamnées par le passé. L’autorité environnementale relève, par exemple, que le projet de PLU de Propriano a réduit de 136,9 hectares les zones à vocation urbaine et de 26,6 hectares les zones urbanisées (MRAE, 2022). Cependant, on ne saurait voir là une généralité. Selon l’ancien président du TA de Bastia, les Corses devraient accepter le fait qu’« élaborer un document d’urbanisme ne consiste pas à faire plaisir aux uns et aux autres » (Mulsant, 2015a). Il est probable que cette aspiration sera difficile à satisfaire et que les enjeux – politiques, juridiques, économiques, sociaux et environnementaux – liés à l’urbanisation ne feront que croître dans les prochaines années.

41. CAA de Marseille, décision n° 12MA02298 du 27 mars 2014.

42. <https://lesterrassesderondinara.com/fr/tarifs>.

Bibliographie

- Adamiak, Czeslaw (2022). « Current state and development of Airbnb accommodation offer in 167 countries ». In : *Current Issues in Tourism* 25(19), p. 3131-3149.
- AFP (2011). *Corse : les adversaires de la bétonnisation du littoral marquent un point*. 26 mai.
- Alfosea, Francisco José Torres (2009). « La ocupación del dominio público marítimo-terrestre en España ». In : *Investigaciones Geográficas (España)* (50), p. 63-91.
- AMF (2022). *Enquête 2022 sur les maires de France*. CEVIPOF/Association des maires et des présidents d'intercommunalité de France, novembre.
- Assemblée nationale (1998). XIe législature, n° 1077, *Rapport fait au nom de la Commission d'enquête sur l'utilisation des fonds publics et la gestion des services publics en Corse*. Par Jean Glavany, président, et Christian Paul, rapporteur, enregistré le 3 septembre.
- Assemblée nationale (2001). XIe législature, n° 2995, *Rapport au nom de la commission des lois constitutionnelles [. . .] sur le projet de loi (n° 2931) relatif à la Corse*. Par Bruno Le Roux, enregistré le 18 avril.
- Assemblée nationale (2013). XIVe législature, n° 1329, *Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (n° 1179)*. Par Daniel Goldberg et Audrey Linkenheld, enregistré le 26 juillet.
- Benech, François (2021). « Un SCoT simplifié et plus stratégique à partir du 1er avril 2021 ». In : *Actualité Juridique Collectivités Territoriales* (4), p. 189-194. 15 avril.
- Bernard, Paul (2014). *La Corse, le cactus de la République*. Le Cherche midi. Paris.
- Blázquez Salom, Macià, Ivan Murray Mas et Antonio Alberto Artigues Bonet (2011). « La balearización global: el capital turístico en la minoración e instrumentación del Estado ». In : *Investigaciones Turísticas* (2), p. 1-28.
- Casamatta, Georges, Sauveur Giannoni, Daniel Brunstein et Johan Jouve (2022). « Host type and pricing on Airbnb: Seasonality and perceived market power ». In : *Tourism Management* 88(104433). DOI : <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2021.104433>. URL : <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261517721001527>.
- CCI de Corse (2022). *La lettre*. n°22, juin.
- Collectivité de Corse (2019). *Compte rendu in extenso de la 2ème session ordinaire des 28 et 29 novembre de l'Assemblée de Corse*.

- Collectivité de Corse (2020). *Information et discussion sur les nouvelles habilitations conférées au PADDUC par la loi portant engagement pour le logement, l'aménagement et le numérique (ELAN)*, rapport n° 2020/E1/003 du président du conseil exécutif, session extraordinaire de l'Assemblée de Corse. 9–10 janvier.
- Constanty, Hélène (2012). *Razzia sur la Corse: Des plasticages à la folie spéculative*. Paris, Fayard.
- Conversi, Daniele et Mark Friis Hau (2021). « Green nationalism. Climate action and environmentalism in left nationalist parties ». In : *Environmental Politics* 30(7), p. 1089-1110.
- Corse Net Infos (2014). *Intercommunalité : Le maire de Campile se fâche... La population le soutient*. URL : https://www.corsenetinfos.corsica/Intercommunalite-Le-maire-de-Campile-se-fache-La-population-le-soutient_a10865.html. 19 août.
- Corse Net Infos (2017). *Urbanisme : La colère des maires du rural contre le millefeuille législatif qui plombe les PLU*. URL : https://www.corsenetinfos.corsica/Urbanisme-La-colere-des-maires-du-rural-contre-le-millefeuille-legislatif-qui-plombe-les-PLU_a26639.html. 31 mars.
- Corse-Matin (2019). *"Il nous faut un plan Marshall"*. URL : <https://www.corsematin.com/articles/collectif-maffia-no-il-nous-faut-un-plan-marshall-97083>. 25 novembre.
- Corse-Matin (2020). *L'urbanisme, terrain miné pour les maires*. URL : <https://www.corsematin.com/articles/lurbanisme-terrain-mine-pour-les-maires-112629>. 5 octobre.
- Corse-Matin (2021a). *"Chez nous, ça se passe comme ça, il n'y a pas de tribunaux"*. 10 décembre.
- Corse-Matin (2021b). *"Notre territoire est sans doute le plus protégé et réglementé"*. URL : <https://www.corsematin.com/articles/jean-charles-orsucci-maire-de-bonifacio-notre-territoire-est-sans-doute-le-plus-protege-et-reglemente-120239>. 11 septembre.
- Corse-Matin (2022a). *Jean-Charles Orsucci : "48% de notre programme réalisé en seulement deux ans"*. URL : <https://www.corsematin.com/articles/jean-charles-orsucci-48-de-notre-programme-realise-en-seulement-deux-ans-123685>. 21 février.
- Corse-Matin (2022b). *Le FLNC revendique le retour de la violence clandestine*. URL : <https://www.corsematin.com/articles/le-flnc-revendique-le-retour-de-la-violence-clandestine-127695>. 22 juillet.
- Corse-Matin (2022c). *Porto-Vecchio : pour se trouver un logement, c'est le parcours du combattant*. URL : <https://www.corsematin.com/articles/porto-vecchio-pour-se-trouver-un-logement-cest-le-parcours-du-combattant-130703>. 12 septembre.
- Cour des comptes (2018). *Les dépenses fiscales en faveur de l'investissement locatif des ménages*. Référé au Premier ministre, 10 avril.
- Crettiez, Xavier (1999). *La question corse*. Bruxelles, Editions Complexe.
- Darmanin, Gérard (2022). *Interview à Corse-Matin*. URL : <https://www.corsematin.com/articles/gerald-darmanin-nous-sommes-prets-a-aller-jusqua-lautonomie-124191>. 16 mars.
- Desjardins, Xavier et Philippe Estèbe (2021). « Les trois âges de la planification territoriale ». In : *L'Économie politique* 89(1), p. 36-48.
- DGCL (2010). *BIS. Bulletin d'informations statistiques de la DGCL*. n°71, mars.

- Fatôme, Etienne (2015). « Le droit de l'urbanisme entre rigidité et souplesse ». In : *Cahiers du GRIDAUH* 29(2), p. 101-111.
- Fazi, André (2010). « Las estrategias de desarrollo regional en Córcega: transformación del contexto y permanencia de las dificultades ». In : *Globalización y perspectivas de la integración regional*. Editum, Murcie, p. 327-351.
- Fazi, André (2020). « La résistance de l'État unitaire, ou un nouveau défi pour le nationalisme corse ». In : *L'Union européenne et les nationalismes régionaux*, Genève, Publications du centre de compétences Dusan Sidjanski en études européennes, p. 107-126.
- Fazi, André (2021). « Le nationalisme corse et les élections municipales: une conquête équivoque ». In : *Pôle Sud* 1(54), p. 51-68.
- Fiori, Alessandro, Jean-Christophe Paoli et Romain Melot (2008). « L'aménagement du littoral à l'épreuve de la décentralisation. Conflits et concertation en Corse et Sardaigne ». In : *Pôle Sud* (28), p. 145-165.
- France 3 Via Stella (2019). *Conférence des maires: installation sur fond de tensions*. URL : <https://france3-regions.francetvinfo.fr/corse/conference-maires-installation-fond-tensions-1659360.html>. 23 avril.
- FRC (1971). *Main basse sur une île*. Jérôme Martineau.
- Gallaud, Timothée (2020). « Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse, premier bilan ». In : *Actualité Juridique. Droit administratif* (19), p. 1035-1043.
- Goldman, Michael (2011). « Speculative urbanism and the making of the next world city ». In : *International journal of urban and regional research* 35(3), p. 555-581.
- Greenpeace (2013). *Destrucción a toda costa 2013. Análisis del litoral a escala municipal*. Juillet.
- Gueydan, Céline (2022). « Les objectifs en dehors de l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme ». In : *Droit et Ville* 93(1), p. 27-49.
- Harvey, David (1978). « The urban process under capitalism: a framework for analysis ». In : *International journal of urban and regional research* 2(1-3), p. 101-131.
- IFOP (2006). *Les Corses et la loi Littoral*. URL : https://www.ifop.com/wp-content/uploads/2018/03/corses_loilittoral.pdf. Sondage mené pour Corsica et Radio France Frequenza Mora, 22 septembre.
- INSEE (1994). *Tableaux de l'économie corse*. URL : <https://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k6327136m>.
- INSEE (2015). *Le poids du tourisme dans l'économie corse*. URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1894595>. Insee Dossier Corse n°2, octobre.
- INSEE (2020). *Emploi, chômage, revenus du travail. Édition 2020*. URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5392045>. Insee références, 2 juillet.
- INSEE (2022a). *Indicateurs de développement durable : un bon niveau de préservation de l'environnement en Corse*. URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6455359>. Insee analyses Corse, n°41.
- INSEE (2022b). *L'essentiel sur... la Corse*. URL : https://www.insee.fr/fr/statistiques/4481069#figure1_radio3. 14 octobre.

- INSEE (2022c). *Population de 1999 à 2022. Comparaisons régionales et départementales*. URL : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012713#tableau-TCRD_004_tab1_regions2016. 15 mars.
- INSEE (2022d). *Produits intérieurs bruts régionaux et valeurs ajoutées régionales de 1990 à 2020. Série en base 2014*. URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5020211>. 31 août.
- Journal Officiel de la République Française (1957). *Programme d'action régionale établi en application du décret n° 55-873 du 30 juin 1955*. n°1094, 19 avril, p. 4136-4145.
- Le Brun, Pierre (2022). « Un soutien géographiquement inégal: la sélectivité spatiale des aides publiques à l'investissement immobilier résidentiel des ménages en France ». In : *Géographie, économie, société* 24(1), p. 43-68.
- Le Point (2019). *Des villas à prix record*. n°2448, 1er août.
- Lenclud, Gérard (1988). « Des idées et des hommes : patronage électoral et culture politique en Corse ». In : *Revue française de science politique* 38(5), p. 770-782.
- Libération (2022). *Les villas Ferracci, un forcing payant*. 11 août.
- Mairie de Bonifacio (2022). *Communiqué de presse de la municipalité. À la demande de l'association U Levante, le Tribunal Administratif de Bastia annule le plan local d'urbanisme de Bonifacio*. 17 février.
- Martin, Jan (2015). « Le contentieux de l'urbanisme en Corse ». In : *Droit et Ville* 79(1), p. 69-76.
- Mela, Georges (2011). *Interview à L'Informateur Corse Nouvelle*. n°6384, 21-27 octobre.
- Melot, Romain et Jean-Christophe Paoli (2012). « Espaces protégés, espaces sanctuarisés? Conflits autour de la loi littoral en Corse ». In : *Économie rurale. Agricultures, alimentations, territoires* (332), p. 60-73.
- Melot, Romain et Jean-Christophe Paoli (2015). « L'urbanisation littorale en question. Une analyse des projets de construction et des documents d'urbanisme contestés en Corse. » In : *Options Méditerranéennes: Série B. Études et Recherches* (72), p. 189-198.
- Melot, Romain et Jean-Christophe Paoli (2016). « Testing the waters of coastal urbanization: contested projects on Corsica's protected lands ». In : *European Planning Studies* 24(11), p. 1959-1977.
- Moretti, Jean-Louis (2007). « Tourisme et aménagement du territoire en Corse: La recherche de l'optimum (un pari pour une Corse nouvelle) ». Thèse de doct. Corte. 18 juillet.
- MRAE (2019). *Avis délibéré de la Mission Régionale d'Autorité environnementale de Corse sur le projet de révision générale du plan local d'urbanisme de Calvi (Haute-Corse)*. n°MRAe 2019-AC15, 29 décembre.
- MRAE (2022). *Avis délibéré de la Mission régionale d'autorité environnementale Corse sur la révision du plan local d'urbanisme de Propriano*. n°MRAe 2022-AC7, 22 septembre.
- Mulsant, Guillaume (2015a). *Interview à Corse-Matin*. 22 janvier.
- Mulsant, Guillaume (2015b). *Interview à Corse-Matin*. 7 septembre.

- Noguellou, Rozen (2019). « La réforme du contentieux de l'urbanisme ». In : *Actualité juridique. Droit administratif* (2), 21 janvier, p. 107-112.
- Opinion of Corsica (2012). *Les Corses et le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse*. Juin.
- Peyen, Loïc (2022). « La divergence des objectifs du droit de l'urbanisme ». In : *Droit et Ville* 93(1), p. 75-90.
- Pollard, Julie (2018). *L'État, le promoteur et le maire: la fabrication des politiques du logement*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Priet, François (2020). « Le plan local d'urbanisme, vingt ans après ». In : *L'Actualité juridique. Droit administratif* (42), p. 2411-2417. 14 décembre.
- Prieur, Loïc (2012). « Chapitre 2. Le PLU littoral ». In : *Cahiers du GRIDAUH* (23), p. 445-494.
- Sénat (2016). Session ordinaire de 2015-2016, n° 720, *Rapport d'information fait au nom du groupe sénatorial de travail sur la simplification législative du droit de l'urbanisme, de la construction et des sols (1), constitué par la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (2)*. Par MM. François Calvet et Marc Daunis, enregistré le 23 juin.
- Shin, Hyun Bang et Soo-Hyun Kim (2016). « The developmental state, speculative urbanisation and the politics of displacement in gentrifying Seoul ». In : *Urban Studies* 53(3), p. 540-559.
- Silvani, Paul (1998). *Enquête sur l'or bleu de la Corse*. Ajaccio, Albiana.
- Soler-Couteaux, Pierre (2019). « Après la loi Elan, la loi littoral plus intelligente et plus intelligible ». In : *Revue de Droit Immobilier* (3), p. 149-153. 11 mars.
- U Ribombu (1989). *Conférence de presse du FLNC*. n°330, 10 août.