

Conflits et règles d'utilisation des espaces littoraux : le cas de la Corse

Melot R., Paoli J.C.

in

Elloumi M. (ed.), Jouve A.-M. (ed.), Napoléone C. (ed.), Paoli J.C. (ed.).
Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée

Montpellier : CIHEAM

Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 66

2011

pages 115-126

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=801378>

To cite this article / Pour citer cet article

Melot R., Paoli J.C. **Conflits et règles d'utilisation des espaces littoraux : le cas de la Corse.** In : Elloumi M. (ed.), Jouve A.-M. (ed.), Napoléone C. (ed.), Paoli J.C. (ed.). *Régulation foncière et protection des terres agricoles en Méditerranée.* Montpellier : CIHEAM, 2011. p. 115-126 (Options Méditerranéennes : Série B. Etudes et Recherches; n. 66)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Conflits et règles d'utilisation des espaces littoraux : le cas de la Corse

Romain Melot, Jean-Christophe Paoli

INRA LRDE, France

Résumé. Les espaces littoraux méditerranéens sont soumis à une forte pression touristique, ce qui pose le problème de la conciliation entre des zones construites en pleine croissance, d'une part, et d'autre part la préservation de l'environnement et des activités agricoles. Les tensions générées par ce type d'intérêts contradictoires sont particulièrement sensibles en Corse en raison de l'existence de grandes zones préservées et strictement protégées. Cette recherche se propose d'éclairer deux niveaux de régulation de ces intérêts : d'une part la régulation légale par les cours de justice qui arbitrent en général des conflits d'urbanisme dont l'échelle spatiale se situe au niveau de la commune, d'autre part la régulation politique au niveau régional au travers de procédures de concertation visant à réformer les règles de protection des zones côtières.

Mots clés. Environnement – tourisme – conflits – littoral – gouvernance

Conflicts and rules for the use of coastal areas: the case of Corsica

Abstract. *Mediterranean coastal areas are subjected to strong pressure from tourism and this raises the problem of reconciling fast-growing urban areas and conservation of the environment and farming. The tensions resulting from such contradictory interests are particularly delicate in Corsica as large zones are conserved and strictly protected. The research described examines two levels of regulation of these interests: on the one hand legal regulation by the courts that generally arbitrate town planning disputes in which the spatial scale is that of a commune, and on the other political regulation at the regional level by discussion procedures aimed at reforming the rules for the protection of the coastal zones.*

Keywords. *Environment – tourism – conflicts – coast - governance.*

I – Introduction

Les côtes méditerranéennes attirent l'activité économique. Cela est vrai bien sûr pour le tourisme avide de bord de mer, mais également pour une grande partie des activités permanentes qui depuis longtemps sont regroupées dans des zones urbaines côtières. Même l'agriculture et l'élevage tendent à se concentrer le long de plaines côtières irriguées, en raison de l'abandon des cultures en sec des arrière-pays et à s'intensifier. Par voie de conséquence, les zones rurales et naturelles préservées proches du rivage sont désormais à la fois rares et sous la pression urbaine ou touristique. L'originalité de la Corse et de la Sardaigne dans le bassin méditerranéen nord-occidental est de présenter encore beaucoup de ces zones côtières préservées, en alternance avec des zones intensément touristiques mais circonscrites.

Cela est vraisemblablement dû au passé agro-pastoral de ces deux îles, où les systèmes d'élevages extensifs induisaient des densités de populations basses et beaucoup d'espace non habité, mais aussi à une certaine réticence dans les deux îles à réellement miser sur le tout-tourisme. A l'heure actuelle, la tendance est plutôt d'imposer des protections très strictes des zones encore vierges. Par exemple la Corse détient au niveau national le plus fort pourcentage de côte détenue par le Conservatoire du littoral. Cela n'empêche pas une importante pression pour l'extension des zones urbaines et même, paradoxalement, le désir d'ouvrir de nouvelles zones au tourisme. C'est pour cela que le débat politique en Corse et en Sardaigne se concentre largement sur ces questions et scinde en deux l'opinion avec d'un côté les écologistes, appuyés parfois par les éleveurs et certains partis politiques et de l'autre les professionnels du tourisme appuyés par

les élus locaux des zones touristiques.

La question principale est de savoir comment ces intérêts (pour simplifier : économiques contre écologiques) peuvent être arbitrés ? Dans ce papier, nous avons choisi d'analyser deux niveaux d'arbitrage du conflit d'usage en question. Ces deux niveaux correspondent à deux des grands types de souveraineté que l'économie institutionnelle distingue : les cours de justice et le Parlement – régional dans ce cas appelé « Assemblée de Corse »- (Commons, 1951). La première partie de l'article est consacrée à une analyse des décisions du tribunal administratif dont dépend la Corse, au travers de ses jugements dédiés aux problèmes d'utilisation des espaces littoraux. Le but est de déterminer le type d'acteur (plaignant et incriminé), la base de leur argumentation respective et les considérants du jugement du tribunal. Dans la deuxième partie nous présentons les résultats du suivi d'une procédure de concertation organisée par l'Assemblée de Corse consacrée à la gestion des espaces littoraux. Le but de cette concertation était de préparer un futur Plan de développement régional ayant valeur de Schéma de Cohérence Territoriale, à l'échelle de la Corse. Nous montrons dans une dernière partie les liens étroits entre ces deux voies de régulation dans un contexte de lutte de pouvoir entre l'Etat et les autorités régionales.

II – Le recours au tribunal comme expression des conflits d'usage des espaces

La régulation des atteintes à l'environnement repose entre autres sur la possibilité offerte aux citoyens, associations et institutions publiques de recourir aux tribunaux pour faire appliquer les objectifs de développement durable défini par la collectivité. Les modalités d'intervention des juges en ce domaine sont multiples : régulation des nuisances dans le cadre des conflits de droit privé, répression des pollutions et diverses infractions à l'environnement au moyen d'une politique pénale spécialisée. Pour comprendre les conflits d'intérêts entre activité économique et préservation de l'environnement, nous avons choisi de nous concentrer sur les contestations visant les décisions et activités des autorités publiques (c'est-à-dire le contentieux administratif en droit français), dans la mesure où ce contexte d'action permet d'établir des liens entre le niveau judiciaire et le niveau politique de régulation : les conflits entre les élus locaux et l'administration de l'Etat se résolvent en effet dans ce cadre.

Plutôt qu'une analyse de juriste s'intéressant à l'interprétation des règles édictées par les juges, nous nous situons dans une perspective sociologique et économique, attentive aux usages de l'institution judiciaire analysés de manière statistique : il s'agit de nous intéresser aux acteurs impliqués dans les affaires en justice et aux règles qu'ils mobilisent. Dans cette perspective, nous avons procédé à l'étude de l'activité du tribunal administratif compétent sur le territoire de la collectivité de Corse (tribunal de Bastia) sur une période de cinq années (1998-2002).

1. Conflits liés à l'environnement et conflits liés à l'urbanisme

Les affaires traitées par les tribunaux administratifs concernent la préservation de l'environnement de diverses manières. Un premier niveau est par excellence celui du droit de l'environnement à proprement parler, qui traite des contestations visant les activités de l'administration d'Etat et des collectivités locales élues en matière de lutte contre les pollutions et de protection des espaces naturels. En Corse, les contestations sur la période étudiée portent par exemple sur des autorisations d'exploitation de carrières, la mise en service de déchetteries, les ouvrages de retenue d'eau et de captage d'eau de source, les risques de pollution des cours d'eau liés aux micro-centrales hydroélectriques.

Mais ce niveau correspond en pratique à une très faible part de l'activité des tribunaux : sur la période étudiée, on ne recense que 24 affaires, dans lesquelles les associations sont certes actives, puisqu'elles sont présentes dans un procès sur trois. De plus, les affaires visées ne

concernent pas en majorité des espaces littoraux, mais plutôt l'intérieur de l'île, comme c'est le cas pour les questions de gestion des eaux et d'activité des micro-centrales. Les affaires relatives aux questions agricoles sont plus nombreuses sur la période (114), mais elles relèvent plus souvent de problèmes financiers (aides aux agriculteurs et éleveurs) que de gestion des espaces (remembrement des terres).

En revanche, parmi les affaires en justice qui relèvent de la question des conflits d'usage des espaces, c'est incontestablement les contestations concernant le droit de l'urbanisme qui représentent la masse des recours aux juges. Les affaires d'urbanisme (1152 dossiers) représentent des volumes bien supérieurs aux affaires environnementales et agricoles : en l'occurrence un quart de l'activité du tribunal administratif de Bastia sur la période étudiée, soit plus de deux fois la moyenne nationale. De manière paradoxale, ce n'est donc pas dans les affaires d'environnement et d'agriculture qu'il faut chercher le cœur de la régulation judiciaire des espaces naturels et agricoles protégés, mais plutôt dans les affaires d'urbanisme qui s'appliquent à ces espaces.

2. La protection des espaces littoraux sensibles au cœur des affaires d'urbanisme

Les espaces littoraux sont soumis en Corse à une pression économique importante liée aux projets immobiliers. Les procès en matière d'urbanisme sont bien sûr plus nombreux dans les zones littorales dans la mesure où elles recouvrent en Corse les zones de concentration démographique. Mais une étude détaillée met en évidence que, parmi ces zones littorales, se sont avant tout les communes touristiques qui sont concernées par ces contestations. C'est ce que montre la représentation cartographique de la figure 1, élaborée à partir d'un échantillon plus restreint correspondant à trois années d'activité du tribunal (1998-2001). La commune de Bonifacio, concernée par d'importants projets immobiliers touristiques, apparaît par exemple comme la zone contentieuse la plus importante, devant des communes urbaines plus peuplées.

Cependant, une connaissance plus fine du contenu de ces conflits s'avère nécessaire pour expliquer sa signification économique et sociale, ainsi que la place des questions environnementales. Dans le tableau 1, nous présentons ainsi les notions les plus fréquemment discutées dans les affaires d'urbanisme, à partir d'une analyse détaillée concernant une année de décisions, soit 296 affaires. Les données présentées par le tableau ne sont pas cumulables, car certaines affaires peuvent faire référence à plusieurs catégories à la fois.

Dans ce tableau, on peut distinguer trois types de catégories

- ❑ les catégories générales des procès d'urbanisme, qui ne renvoient pas particulièrement à des problématiques environnementales. C'est le cas de la catégorie la plus fréquente, concernant les règles de densité qu'un projet de construction doit respecter ;
- ❑ celles qui sont spécifiques aux espaces littoraux et qui renvoient aux règles de protection de ces espaces (loi Littoral) : « espaces proches du rivage », « espaces remarquables ». Elles sont très souvent mentionnées dans les affaires. Certaines de ces catégories s'appliquent à la fois aux espaces littoraux et aux espaces de montagne. Et celles qui renvoient aux règles limitant l'urbanisation : « urbanisation en continuité », « hameaux nouveaux » ;
- ❑ enfin, un troisième type de catégories renvoient aux règles de protection des espaces naturels ou agricoles, mais sans qu'elles soient spécifiques aux espaces littoraux ou de montagne : « espaces boisés », « espaces agricoles protégés ».

Fig. 1. Répartition géographique des affaires (contentieux de l'urbanisme).

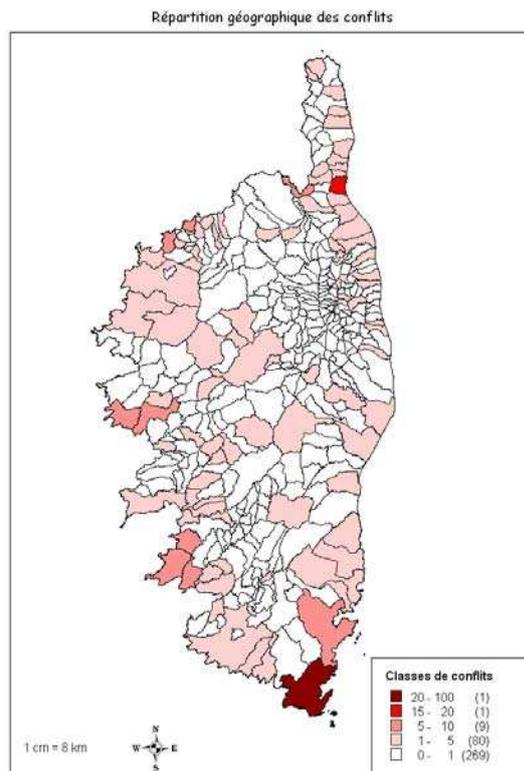


Tableau 1. Catégories juridiques mobilisées dans les procès

Catégories	Fréquence (%)
Conditions de densité pour construire	32
Espaces proches du rivage	26
Existence d'une urbanisation continue	20
Espaces remarquables	17
Hameaux nouveaux	15
Risques naturels	3
Espaces boisés	3
Espaces agricoles protégés	2

Ces données mettent en évidence que l'activité du tribunal en matière de conflits d'urbanisme est largement concernée par la problématique environnementale et, qu'au sein de cette problématique, la question des espaces littoraux s'avère prépondérante. En effet, si certaines catégories peuvent viser aussi bien les règles de protection des espaces montagneux, un examen détaillé des affaires

montre que les projets contestés sont la plupart du temps situés sur le littoral. Un autre enseignement de ces résultats est le faible nombre de référence aux impératifs de protection des terres agricoles : un premier élément d'explication est que l'application des règles de protection des espaces littoraux rendent superflu le recours aux règles de protection des espaces cultivés. Mais on peut aussi en conclure que dans les zones littorales les intérêts économiques liés aux projets de constructions résidentiels et touristiques s'opposent davantage aux intérêts de protection de l'environnement qu'aux intérêts agricoles.

Une première conclusion de ces données est que les juges sont amenés à réguler attentivement les espaces littoraux : cela signifie que les élus locaux qui autorisent ces projets d'aménagement ou de construction sont soumis à un contrôle constant et régulier. Mais le simple constat de l'importance quantitative de ces affaires demeure insuffisant : il faut s'interroger sur les « pourvoyeurs de procès », c'est-à-dire les acteurs qui sont à l'origine des contestations et qui mobilisent l'institution judiciaire afin d'exercer une pression sur les autorités locales responsables de ces décisions.

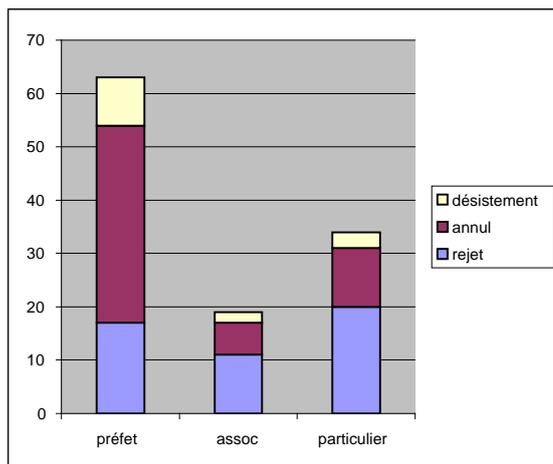
3. Un contrôle renforcé de l'administration sur les élus

Les affaires d'urbanisme correspondent soit à des décisions individuelles (permis de construire, autorisations et certificats divers), soit à des opérations de portée collective (attribution de certaines fonctions et activités à certaines parties du territoire de la commune) par le biais du zonage des parcelles. Depuis les réformes de décentralisation en France et la suppression de la tutelle des services de l'Etat, les maires disposent de compétences élargies en la matière. Les agents de l'administration étatique locale continuent cependant à exercer un contrôle important en soumettant a posteriori aux tribunaux administratifs les décisions des élus qu'ils estiment contraire à la loi (déféré aux fins de contrôle de légalité). Les juges servent ainsi d'arbitres entre l'administration étatique et les élus en cas de conflits non résolus par la voie négociée.

Or, l'analyse des séries d'affaires montre que le recours au tribunal par l'administration étatique (représentée par le préfet) est massif : 60 % des recours en justice sont intentés par le préfet contre 30% par des particuliers et seulement 10% par des associations. Si les associations de protection de l'environnement ne sont pas absentes de ces contestations, leur intervention est loin d'être systématique : le contrôle routinier de la conformité des opérations de planification et de constructions est davantage assuré par les services de l'Etat. De plus, le taux de succès devant les tribunaux du représentant de l'Etat apparaît très important comparé à celui des particuliers et même des associations : dans la majorité des cas, les services de l'Etat obtiennent l'annulation des projets contestés, à l'inverse des autres demandeurs dont les requêtes sont majoritairement rejetées (fig. 2).

L'administration étatique locale apparaît donc particulièrement vigilante dans le contrôle des objectifs de protection environnementale. Mais ces résultats doivent aussi être interprétés du point de vue des relations politiques entre l'administration et les élus locaux. En effet, le nombre important de procédures judiciaires initiées par l'administration signifie que les procédures préalables de médiation (recours gracieux) aboutissent fréquemment à un échec. L'externalisation de la gestion du conflit par le recours au juge plutôt que par la négociation amiable est le signe d'un contexte de gouvernance territoriale marquée par des rapports de force persistants entre administration locale et élus.

Fig. 2. Les requérants dans les affaires d'urbanisme et l'issue des affaires, en pourcentage du total des affaires examinées (Tribunal administratif de Bastia, 1998-2002)



III – Une expérience de régulation territoriale : le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse

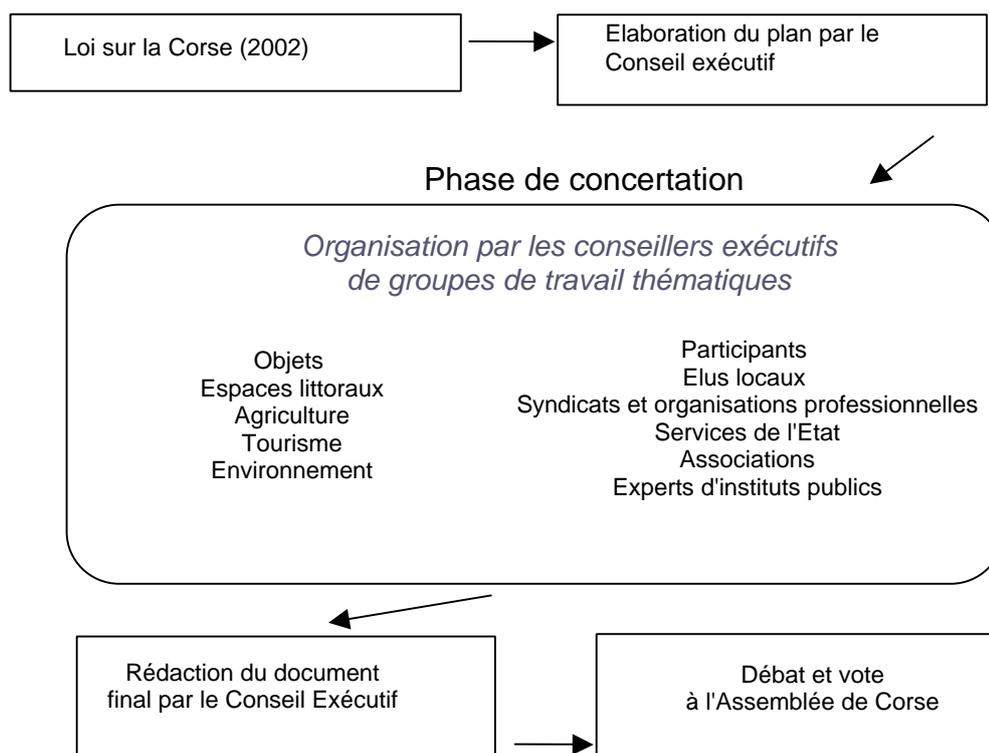
La situation de blocage entre administration et élus locaux, qui conduit à un contrôle judiciaire important en matière d'urbanisme et d'aménagement, se traduit également par un faible degré de régulation locale des espaces au niveau des communes. Les documents d'urbanisme qui sont censés organiser pour l'avenir les règles d'occupation de l'espace à ce niveau sont très peu nombreux : seules 10 % des communes en sont dotées. Parmi les documents élaborés par les conseils municipaux, la plupart concernent des communes de la côte, et un grand nombre d'entre eux ont été annulés par les juges en raison de leur non conformité aux règles de protection du littoral, à la suite d'action en justice intentée par les services de l'Etat.

1. Un nouvel outil de concertation et d'aménagement régional ?

Un tel contexte politique a conduit les élus corses à faire pression sur le gouvernement, à l'occasion de la rédaction d'un nouveau statut de l'île en 2002, pour obtenir que des pouvoirs d'adaptation de ces règles leur soient confiés. La loi de 2002 sur la Corse prévoit ainsi qu'un plan d'aménagement et de développement durable pourra définir des modalités d'application locales des règles nationales d'urbanisme. La procédure d'élaboration du plan est confiée au Conseil exécutif de la Collectivité de Corse et prévoit une phase de consultation, ouverte aux principaux acteurs institutionnels de l'île et préalable à la rédaction et au vote du document final par l'Assemblée territoriale. Les analyses que nous proposons ici sont issues d'une observation de l'activité de quelques-uns des groupes de travail thématiques parmi ceux mis en place par les Conseillers exécutifs, et qui concernent directement la problématique de la gestion des espaces littoraux. Outre les groupes consacrés à l'environnement, le tourisme et l'agriculture, un groupe de travail s'est spécialement consacré aux questions des règles d'urbanisme et d'aménagement dans les espaces du littoral et de la montagne.

Le plan régional que les représentants doivent concevoir est dans le même temps un programme de planification et de réglementation. D'un côté, des stratégies économiques de long terme doivent être planifiées (tourisme, agriculture, transport, logement, services publics, aide aux entreprises, protection environnementale) et spécifiées au niveau de chaque territoire. Cependant ce plan ne peut comporter par lui-même aucune décision budgétaire, qui soit reliée à des procédures bien distinctes (des négociations financières avec l'Etat, un débat et un vote du budget régional par l'Assemblée locale). Pour ces raisons, le corps politique et l'attention du public se concentrent sur l'autre versant, réglementaire et normatif du plan. Aussi le groupe de travail « Zones montagne et littoral » rassemble la plupart des participants les plus actifs, parmi lesquels les maires et les autres représentants locaux des zones touristiques.

Fig. 3. Organisation de la procédure du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC).



Cette situation amène les participants des autres groupes (agriculture par exemple) à le rejoindre ou à réclamer des réunions communes. Les représentants des agriculteurs craignent que les discussions mettent de côté le problème de la protection des zones agricoles, si l'essentiel des réglementations d'urbanisme devait se débattre dans le groupe « Littoral et montagne ». Ils craignent en particulier une confrontation d'intérêts réduite au débat tourisme/environnement (dérégulation des lois d'urbanisme versus limitation de l'urbanisation dans les espaces naturels) qui oublierait le débat agriculture/tourisme (limitation de l'urbanisation dans les zones agricoles). Leurs opinions sont néanmoins convergentes avec celles des associations écologistes pour maintenir les

règles de protection en vigueur.

Pour des raisons contradictoires les agriculteurs, les associations et les représentants des communes touristiques se rejoignent pour demander un plan avec une cartographie à grande échelle, les uns pour des objectifs de protection, les autres pour obtenir des garanties plus sûres en cas de projet de construction. Mais la méthode du PADDUC, prévue par la loi, limite sévèrement le cadre des discussions. Alors que les plans d'urbanisme communaux ou les schémas intercommunaux comportent des cartographies détaillées (jusqu'à l'échelle de la parcelle), d'après la loi, le plan régional ne peut qu'explicitier des catégories légales générales, au travers de définitions et de cartes à l'échelle régionale.

2. Le noyau dur des conflits d'usage : les règles de protection des espaces littoraux.

Plusieurs catégories d'espaces sont mentionnées dans les règles de protection du littoral, promulguées par la Loi littoral de 1986. Ces espaces sont en premier lieu les communes littorales elles-mêmes : sur la totalité des territoires de ces communes, des contraintes doivent être respectées dans le cadre des documents d'urbanisme et des autorisations individuelles de construction, comme des « zones vertes » sans urbanisation et l'intégration environnementale des nouvelles constructions. Mais à l'intérieur même de l'espace des communes, des espaces particuliers sont soumis à une protection renforcée. D'une part, « des espaces remarquables ou caractéristiques » sélectionnés en fonction de leur intérêt environnemental, ainsi qu'une « bande de 100 mètres » sont complètement interdits à l'urbanisation ; d'autre part, dans des « espaces proches du rivage », l'urbanisation doit être limitée et justifiée par des besoins économiques (activités touristiques exigeant la proximité de la mer par exemple).

Tableau 2. Points de discussions dans les groupes de travail du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse

Catégorie d'espace concerné	Catégorie légale discutée
Communes littorales	Zone verte
	Urbanisation en continuité
	Agglomération existante
	Hameau nouveau
Espace proche du rivage dans les communes littorales	Définition d'un espace proche du rivage
	Extension limitée de l'urbanisation
	Activité requérant la proximité de l'eau
Bande des 100 mètres dans les communes littorales	Espace urbanisé
	Activité requérant la proximité de l'eau
Espace remarquable dans les communes littorales	Définition d'un espace remarquable

Grâce au nouveau statut, le parlement régional est autorisé à définir des « méthodes spécifiques » pour la définition de ces divers espaces protégés, qui seraient ainsi une adaptation locale de la règle nationale.

Toutefois, le débat prévu par la procédure du PADDUC, entre élus et autres représentants institutionnels ou de la société civile, ne commença (à l'automne 2004) qu'après la publication d'un important document élaboré par l'administration déconcentrée de l'Etat en Corse : « l'Atlas du

littoral ».

Diligenté par les administrations d'Etat de l'Equipement et de l'Environnement, il est basé en même temps sur des décisions judiciaires, des interprétations de la Loi par l'administration elle-même et une expertise scientifique des ressources naturelles. Publiées avant le PADDUC, l'atlas est une interprétation cartographique des règles de protection mentionnées ci-dessus, à une échelle assez fine (1/25 000). Il est dénué de valeur normative, mais il n'en constitue pas moins, aux yeux des agents de l'Etat, un guide durable d'aide à la décision pour le contrôle des Plans d'urbanisme et les autorisations de construction. En revanche, pour les élus régionaux le futur PADDUC est appelé à annuler et remplacer cet atlas.

La grande valeur symbolique des espaces remarquables (dont certains sont reconnus au niveau international) explique pourquoi des tensions très vives opposent les associations de protection de l'environnement et les élus, même si ces derniers affirment que seulement 10 % des surfaces proposées par l'atlas seront modifiées.

Mais les discussions stratégiques tiennent peut être plus à la délimitation des « espaces proches du rivage ». En fait, c'est dans ce type d'espace que les demandes des maires pour de nouvelles constructions sont les plus nombreuses dans le groupe de travail du PADDUC que nous avons suivi. Or si les constructions dans ce type d'espace ne sont pas absolument interdites, elles sont encadrées par de nombreuses règles contraignantes, mentionnées ci-dessus. D'autre part, comme la Loi littoral n'en donne qu'une définition très large, les juges ont imposé leurs propres critères, qui conduisent à une importante extension de leur surface. Ainsi, la loi actuelle fixe les limites de ces espaces selon des critères qualitatifs et non quantitatifs (comme par exemple la première ligne de crête). De telles définitions peuvent emmener à de fortes disparités selon la situation géographique de la commune, et de nombreux maires de communes littorales souhaiteraient d'autres critères plus restrictifs et quantitatifs pour délimiter ces espaces protégés. Les élus régionaux ont finalement proposé que le Plan distingue plusieurs zones littorales : les zones côtières caractérisées par des plages petites, proches des zones urbanisées (Cap Corse, golfe de Porto), des zones à petites plages et à collines (Balagne, Sartène), des zones de grandes plages éloignées des montagnes (Ajaccio et Propriano).

Les espaces proches du rivage se sont avérées stratégiques pour deux autres raisons. D'une part, la loi spécifie que dans ces espaces une autorisation préliminaire de l'administration est nécessaire pour tout projet de construction, sauf si le projet concerné est en adéquation avec les règles du PADDUC. Pour cela l'élaboration de ce Plan semble stratégique pour les élus communaux.

D'autre part, un autre critère doit être pris en compte : la délimitation entre les espaces sujets aux règles de protection du littoral et ceux qui sont sujets aux règles de protection des zones de montagne. En fait les zones de montagne sont protégées de l'urbanisation excessive par la Loi montagne promulguée en 1985, soit à peu près en même temps que la Loi littoral, et en appelle à des catégories juridiques similaires : urbanisation en continuité, intégration environnementale des constructions nouvelles et hameaux. Il se trouve que le calendrier politique national interfère avec le calendrier local : des membres du parlement national sont récemment parvenus à faire voter une loi limitant ces règles de protection de la montagne d'une manière significative : les conseils municipaux peuvent en fait autoriser par un vote des exceptions aux limites imposées à l'urbanisation.

En raison de son profil géographique très particulier (« une montagne dans la mer ») beaucoup de communes corses sont soumises aux deux lois montagne et littoral. De ce fait, il est alors judicieux de classer le plus possible de leur territoire dans les aires soumises aux règles plus souples de la Loi montagne. De plus les études statistiques des contentieux d'urbanisme nous ont montré que la protection des zones de montagne ne constitue pas un enjeu important des procès. Pour ce motif stratégique la catégorie « espace proche du rivage » peut être utilisée comme un outil légal pour délimiter la frontière entre les deux types d'espaces : après la frontière des espaces proches du rivage, seules les règles de la Loi montagne s'appliqueraient ».

IV – Les conflits d'aménagement... enjeux des luttes de pouvoir entre Etat et Régions

L'expérience de gouvernance territoriale menée par les élus régionaux en Corse dans le domaine de l'aménagement de l'espace, vise à substituer une régulation politique à une régulation judiciaire et administrative. Le plan de développement durable de la Corse devient alors un instrument pour renforcer le pouvoir des maires contre les juges et l'administration. Si l'on souhaite interpréter ce mouvement en terme de dynamique des institutions en particulier celle de Commons, tout se passe comme si les maires, du moins ceux qui sont originaires des zones à fort enjeu touristique où une pénurie de terrain constructible est avérée, s'adressaient au seul organe de pouvoir (*authoritative going concern* dans la terminologie de Commons) susceptible de soutenir leur vue de libéralisation des règles d'urbanisation. Ce faisant ils souhaitent mettre en concurrence des centres de pouvoir judiciaire et étatique avec un organe politique décentralisé. La question que l'on peut alors légitimement se poser est de savoir si ce type d'attitude est classique dans des situations de décentralisation administrative. De ce point de vue, la comparaison avec la situation de la Sardaigne voisine, île autonome, est éclairante.

D'une part, l'île partage avec la Corse un long passé agro-pastoral et une relative marginalité par rapport à leur métropole respective ; le développement touristique les a touchées assez récemment, laissant encore vierge une grande partie de leurs côtes. D'autre part, le débat sur la protection du littoral est également très vivace en Sardaigne, même s'il est là encore très récent puisque les premières mesures de protection spécifiques n'y datent que de 1989. Enfin, les pouvoirs de la Région en matière de protection des espaces sont importants puisque cela fait partie des domaines de compétence constitutionnellement « partagés » entre l'Etat italien (fédéral depuis 2001) et ce d'autant plus que la Sardaigne jouit d'un statut d'autonomie depuis 1948.

Les principaux instruments dont disposent la Région sarde et les autres collectivités locales sont hiérarchisés : en partant du haut la Région sarde peut promulguer des plans (à l'échelle régionale ou micro-régionale) qui s'imposent ensuite au niveau provincial, puis communal. Le tableau d'équivalence entre les outils de régulation foncière en Corse et en Sardaigne s'établit alors ainsi :

Tableau 3. Les documents d'urbanisme dans les deux régions

	Niveau régional	Niveau départemental ou intercommunal	Niveau communal
Corse	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse ou « PADDUC » (a la valeur d'une directive territoriale d'aménagement ou « DTA » et d'un SCoT)	La mise en œuvre de documents d'urbanisme à vocation intercommunale, les « schéma de cohérence territoriale », (SCoT) n'est pas prévue en Corse	Plan local d'urbanisme (PLU) (ex-Plans d'occupation des sols ou POS), carte communale , MARNU (modalités d'application du règlement national d'urbanisme)
Sardaigne	Plusieurs «Plans territoriaux paysagers» (<i>Piani territoriali paesistici</i>) ou « PTP » instaurés par la loi régionale n°45-89 de 1989) et destinés à être remplacés par le «Plan paysager régional» unique (<i>Piano Paesaggistico Regionale</i>) ou « PPR », prévu par la loi n°8 du 25 novembre 2004 dite «Salvacosta»	Provinces : plan d'urbanisme provincial (<i>Piano urbanistico provinciale</i>) ou « PUP »	Communes : Plan d'urbanisme communal (<i>Piano urbanistico comunale</i>) ou « PUC »

La loi nationale italienne (loi dite « Galasso » n° 431 du 8 août 1985) qui vise à protéger les espaces côtiers limite les constructions sur une bande littorale de 300 mètres. De ce point de vue, la réglementation régionale sarde de 1989 est bien plus contraignante. Elle prévoit une série d'actions de protection et de développement du littoral, en limitant toute opération sur une bande de cent cinquante mètres et une autre de cinq cents mètres, et en imposant des obligations particulières sur une troisième de deux kilomètres. Cependant, les communes frontalières et les petites îles peuvent déroger à cette réglementation en concluant un « accord de programme » qui permet de concerter et aménager les opérations d'urbanisme à l'intérieur de la bande des cinq cents mètres. Il s'agit d'un accord conclu entre une collectivité locale et d'autres personnes publiques ou privées, stipulant la réalisation d'un programme présentant un intérêt commun. La nouvelle réglementation régionale est même encore plus sévère : dans le cadre de sa loi n°8 du 25 nov 2004 la région a provisoirement gelé tout projet de construction dans une bande de 2 km des côtes, en attendant un « plan paysager régional » qui devra respecter des objectifs fondamentaux tels que : la sauvegarde du patrimoine environnemental et paysager dans sa totalité, aussi bien littoral qu'intérieur ; la protection et classement du patrimoine immobilier existant ; des impératifs de qualité dans les constructions et les politiques d'urbanisme et d'implantation d'infrastructures ; le caractère transitoire des autorisations de dérogations éventuellement accordées.

A l'instar de ce qui se passe en Corse les maires des communes touristiques (essentiellement les communes du nord-est de l'île) souhaitent - sans surprise - des réglementations urbanistiques moins contraignantes qui tiennent compte de la forte demande touristique dans leurs communes. Ils s'opposent en cela aux autorités régionales, et sont soutenus par l'Etat central Italien (du moins jusqu'au récent changement de gouvernement en Italie) qui a introduit en 2005 un recours auprès du conseil constitutionnel contre la loi régionale sarde n°8.

Les différences de position entre les régions corse et sarde (celle-ci relativement plus protectionniste et celle là libéralisatrice) et entre les deux Etats sont certainement conjoncturelles et liées aux majorités du moment. Ce qui est intéressant est la marge de manoeuvre très étendue dont dispose la Région sarde en matière de protection des zones côtières et d'aménagement des espaces et des paysages. La relative permissivité de la loi nationale (au-delà certes d'un bande de 300 mètres) laisse une certaine latitude à la Région sarde de fixer elle-même les espaces à protéger, voire même la nature des accords qu'elle souhaite ménager ci et là.

En comparaison, la marge de manoeuvre de la Région corse est très limitée. Théoriquement le PADDUC représente, à l'instar de la situation en Sardaigne un domaine de « responsabilité partagée » entre la Région et l'Etat même si celui-ci, par la loi et ses décrets d'application fixe le curseur de ce partage bien plus loin dans le sens de la protection que ne le fait l'Etat italien : d'une part en fixant une liste de critères des « espaces remarquables », d'autre part en fixant d'ores et déjà les grandes règles d'occupation des espaces proches du rivage (construction en hameaux ou en limite de l'existant), enfin en provoquant une abondante jurisprudence « protectionniste », soit par saisie directe des juges, soit par la publication de documentation à vocation non normative mais destinée à produire des règles (le fameux atlas du littoral).

Par contre, nous voyons très clairement que le domaine de la protection des espaces littoraux est un thème très en vue qui provoque une lutte de pouvoir (ou plutôt une lutte de compétence) entre les deux régions et leurs Etat. La différence étant que dans le cas sarde, la position de la Région est claire et ce litige est appelé à se régler comme il est logique devant une cour constitutionnelle, alors qu'en Corse la région n'ayant pas encore émis d'avis -puisque le processus du PADDUC n'est pas encore abouti- les communes sont en première ligne dans le face-à-face avec l'Etat.

Dans ce contexte, le recours très systématique aux tribunaux de la part de l'Etat contre les communes prend un éclairage particulier. Tout se passe comme si en effet les services de l'Etat recouraient à ce type de « *going concern* » afin de ne pas laisser les maires des communes touristiques combler un vide juridique laissé par les imprécisions de la loi littorale dans un sens trop permissif. Mais ce vide lui-même n'existe -et de ce point de vue la comparaison avec la Sardaigne est très éclairante- que parce que la Région corse ne s'est pas encore donné de règles

spécifiques. Or, et c'est là que l'ensemble du processus de décentralisation en France montre ses faiblesses, la seule jurisprudence produite par les tribunaux administratifs et, peut être plus encore, l'« encadrement » de l'ensemble de la démarche par l'administration de l'Etat en Corse ne semblent pas aller vers un renforcement du pouvoir régional. Au contraire même la publication de documents au statut juridique très imprécis comme l'« atlas littoral » montre plutôt la volonté de l'Etat de limiter la marge de manœuvre des élus régionaux en cette matière.

Conclusion

La concurrence entre la volonté de protection du littoral et les projets de développement touristiques représente un enjeu politique très fort qui fait l'objet d'une lutte de pouvoir entre Etat et Régions. Entre ces deux échelons, les rôles ne sont pas distribués par avance comme le montrent les exemples corse et sarde : les régions ne sont pas forcément plus permissives que les Etats centraux.

Dans la décentralisation à la française, l'espace de liberté laissé aux régions, bien que plus faible que ce qu'elle est en Italie, n'a pas encore été conquis tant que le PADDUC et ses règles d'application de la loi littorale dans l'île n'ont pas été adoptés.

Dans ce contexte, le recours systématique aux tribunaux de l'Etat contre les documents d'urbanisme des communes touristiques en Corse est symptomatique d'un inachèvement du processus de décentralisation dans la mesure où la Région n'a pas encore arrêté sa position.

Or les capacités légales des élus régionaux semblent limitées, puisque les interventions des administrations d'Etat dans les calendriers locaux politique et judiciaire demeurent très importantes.

Références

Commons J.R. (1951). *The economics of collective actions*. New York: Mcmillan.

Friedman L. (1989). Litigation and society. *Annual review of sociology*, vol. 15, p.17-29.

Galanter M. (1975). Explaining litigation. *Law and society review*, vol. 9, n. 4, p. 347-368.

Gaxie D. (1997). *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. Paris : L'Harmattan. 295 p.

Kirat T., Lefranc C., Melot R. (2004). Le recours à un matériau juridique pour analyser les conflits d'usage : le contentieux judiciaire et administratif. In *Modalités d'émergence et procédures de résolution des conflits d'usage autour de l'espace et des ressources naturelles*. Rapport de recherche du programme Environnement, vie, sociétés du CNRS, p. 37-53.

Lascombes P., Joly-Sibuet E. (1998). *Conflits d'environnement et intérêts protégés par les associations de défenses*. S.I. : GAPP-CNRS.

Lascombes P. (1995). Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. *Revue française de Sciences politiques*, n. 3, p. 396-419.

Melot R., Serinelli M., Paoli J.C. (2006). *Conflict and concertation on the land use in Corsica*, actes du colloque ESEIM, Corte, 11-13 juillet.

Torre A., Caron A. (2002). Les conflits d'usage et de voisinage dans les espaces ruraux. Une analyse économique. *Sciences de la société*, n. 57, p. 95-113.