

Cadre et contraintes Juridiques de la gestion et de la préservation du socio-éco-hydrosystème de l'Etang de Biguglia (JUREBIG)

Ludovic de THY – MCF en droit public à l'Université di Corsica

Equipe méditerranéenne de recherche juridique (EMRJ – UR 7311)



Objectif du projet / Méthode

- Comprendre le cadre normatif qui régit la gestion de l'étang de Biguglia
- Quelle prise en compte par le droit des connaissances (évolutives) sur le milieu / par les contraintes écologique ou sociales ?
- Analyse des normes (et actes qui en découlent, ex : décision juridictionnelle, bail agricole) : production, contenu, rapports entre elles (hiérarchie des normes).
- Effectivité ? / Efficacité ? / Evolution ?

La gestion de l'étang : un problème ancien

F.D.M., *Notice sur l'étang de Biguglia, dit Chiurlino*, Bastia, Imprimerie Fabiani, 1832 (17 p.) :

- « étang et marais infecte, dont les vapeurs malignes portent la mort à une très-grande distance »
- Révèle que les pêcheurs n'ont pas intérêt à maintenir un grau (et ne le font pas)
Influence d'une activité humaine sur le milieu
- « Les eaux de cet étang sont aujourd'hui dans un état de putréfaction complète : réceptacle de toute sorte d'objets corrosifs, mêlés avec tous les sels dissous des terres lavées et autres objets submergés qu'y charrient ruisseaux et torrents, ils s'y entassent, fermentent[...] il deviendra même dangereux, de se nourrir du poisson qu'il fournit »
Pollution des eaux, en provenance du bassin versant
- Préconise le « dessèchement » de l'étang (par le gouvernement, pour les habitants)
Vision sanitaire et anthropocentrée de l'environnement (idem décret napoléonien du 15 octobre 1810 relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, précurseur du droit des ICPE)

Cadre juridique global

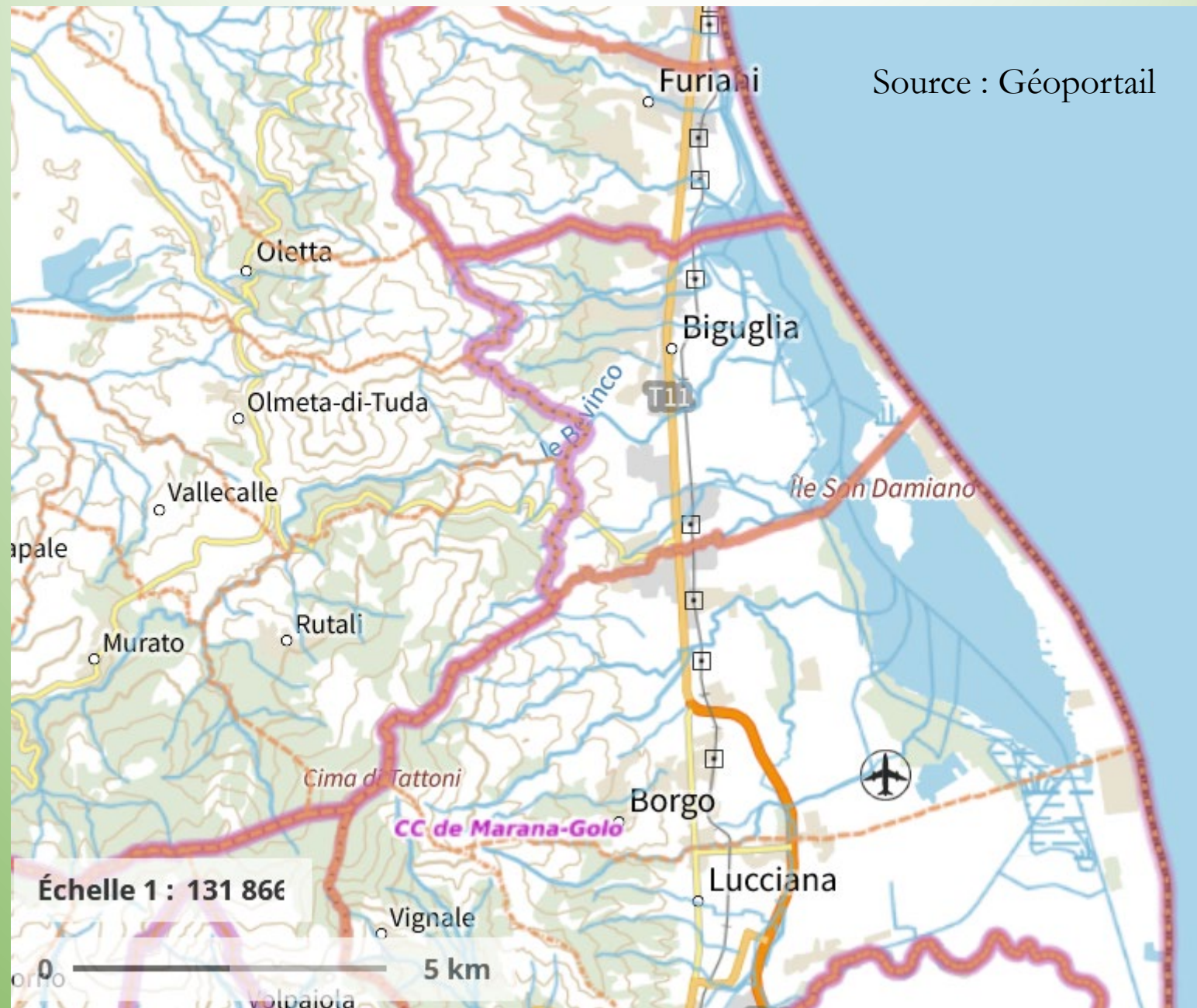
Institutionnel

- Union européenne
- Etat
- Collectivité de Corse
- 4 communes

- 2 EPCI
- Réserve naturelle
- Conservatoire du littoral

Normatif

- International : Convention Ramsar (Mais pas d'effet direct : CE, 17 nov. 1995, *Union juridique Rhône-Méditerranée*, n° 159855)
- Européen (UE) : directives « oiseaux » et « habitat », directives sur l'eau
- National : loi littoral
- Territorial : PADDUC



Source : Géoportail

Enjeux généraux

Démonstration du mauvais état de l'étang (Ligorini et al., « Long-term ecological trajectories of a disturbed Mediterranean coastal lagoon (Biguglia lagoon) : Ecosystem-based approach and considering its resilience for conservation? »). **Quelles réponses juridiques ?**

Approche par matière

- Droit de l'environnement ? Trop large ?
- Droit de l'eau (eau davantage envisagée comme milieu et que comme ressource) – ex : présence de macro et micros plastiques (Pasqualini et al., « Harmful algae and pathogens on plastics in three Mediterranean coastal lagoons », 2023), de nitrates (Erostate, *Dynamique spatio-temporelle des flux naturels et anthropiques vers les hydrosystèmes littoraux tributaires des eaux souterraines : Investigations isotopiques et géochimiques pour la compréhension des interactions aquifères-lagune sur le site de Biguglia (Haute-Corse)*, 2020)
- Droit de la biodiversité
- Droit des déchets
- Droit de l'urbanisme (Robert et al., « A framework to analyse urban sprawl in the French Mediterranean coastal zone », 2019)

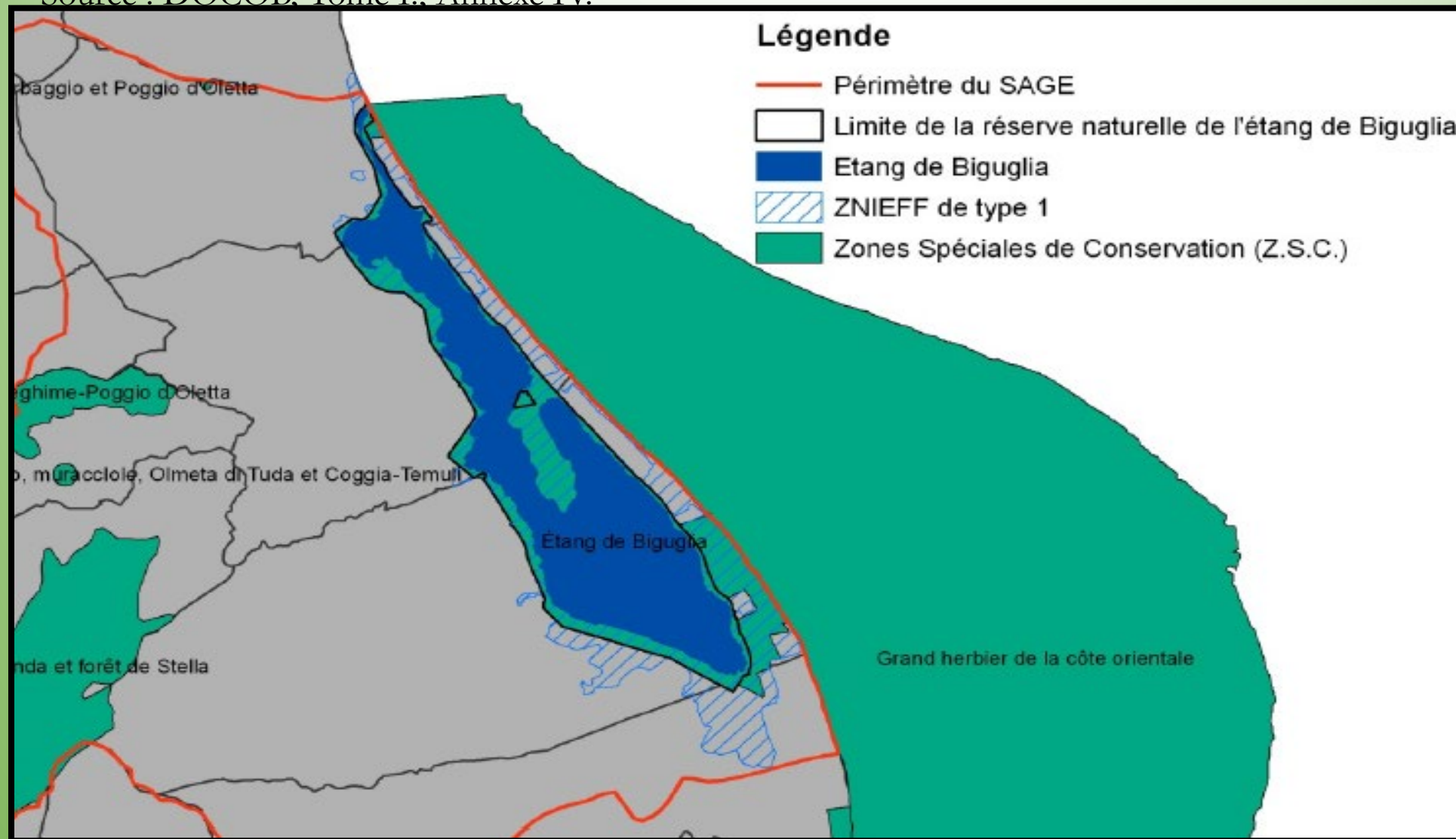
Approche par moyens

- Police administrative (mais nombreuses autorités)
- Contractualisation (mais nombreux contractants)

Ce que permet le droit : les classifications

- Contraintes juridiques pour les autorités publiques (ex : dans l'élaboration d'un document local de planification) et les personnes privées (ex : restrictions d'usages).
- Zone littorale, zone humide (classifications « objectives ») ; Réserve naturelle de Corse, Zone Natura 2000 (classification « subjectives »).
- Toutefois, toutes les classifications n'ont pas d'effet : « Les inventaires des richesses écologiques, faunistiques et floristiques [...] sous l'appellation de zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), constituent un **outil d'inventaire scientifique du patrimoine naturel permettant d'apprécier l'intérêt environnemental d'un secteur pour l'application de législations environnementales et urbanistiques mais sont, par eux-mêmes, dépourvus de portée juridique et d'effets**. Par suite, si les données portées à l'inventaire que constitue une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique sont susceptibles d'être contestées à l'occasion du recours formé contre une décision prise au titre de ces législations, la constitution d'un inventaire en une zone n'est pas un acte faisant grief. Il en est de même, par voie de conséquence, du refus de modifier les ZNIEFF existantes. » (CE 3 juin 2020, *Commune de Piana*, n° 422182)

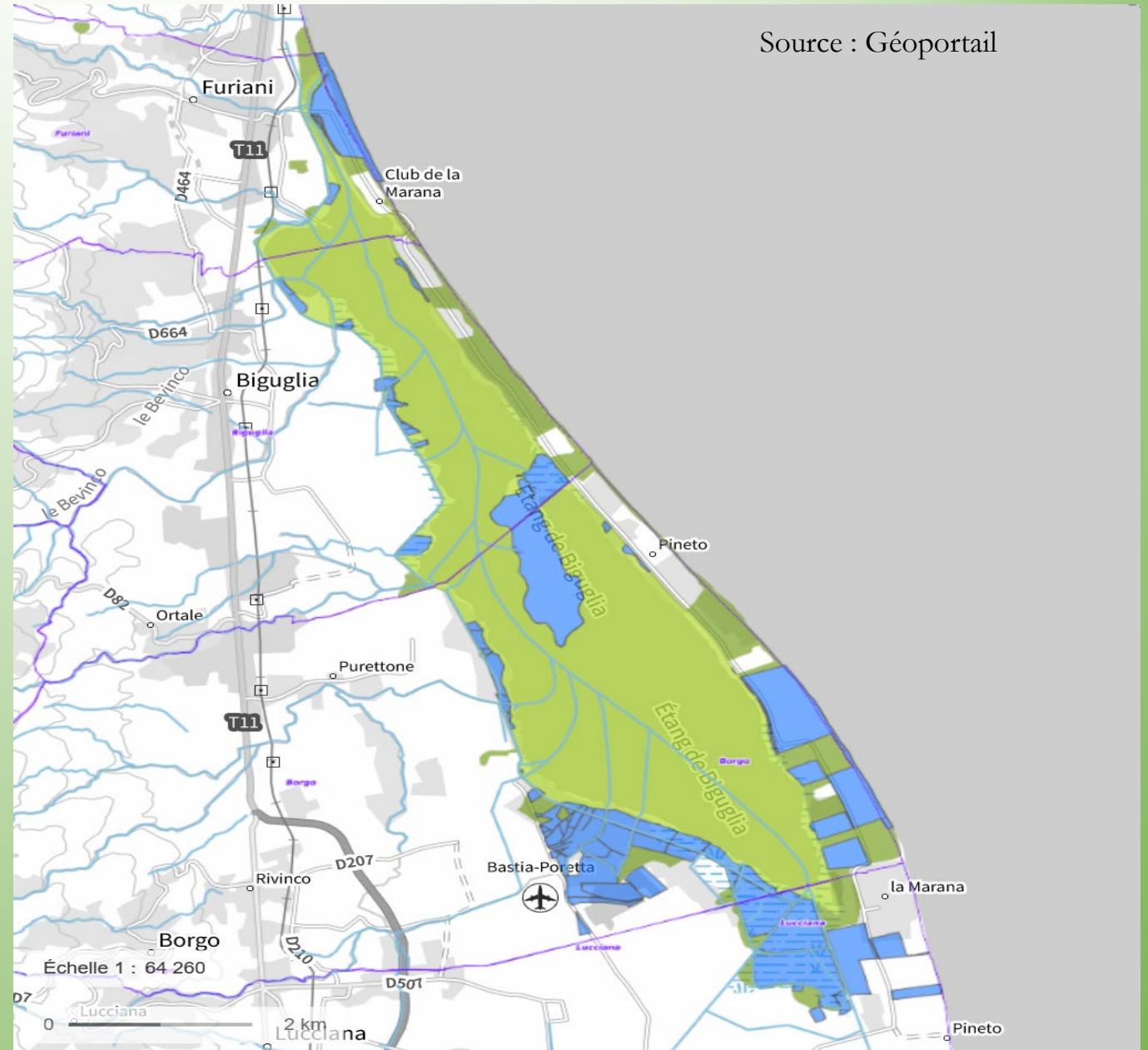
Source : DOCOB, Tome I, Annexe IV.



L'intervention foncière du conservatoire du littoral (préemption et limitations d'usage)

Entre 1999 et 2022, au moins 22 délibérations
du CA du conservatoire du littoral qui
montrent l'accroissement des parcelles acquises

Analyse des conventions d'usage



Ce que permet le droit : la planification

- Document Stratégique de Façade (DSF) Méditerranée (L. 219-1 C. enviro – Préfet maritime de la Méditerranée + Préfet de la région PACA) ;
- Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) 2022-2027 (L. 212-1 C. enviro – Assemblée de Corse, délibération n° 21/236 AC du 17 décembre 2021) ;
- Plan de Gestion des Risques Inondation (PRGI) 2022-2027 (L. 566-7 C. enviro – Préfet de Corse) ;
- Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC) (L. 4424-9 CGCT - Assemblée de Corse, délibération n° 15/235 AC du 2 octobre 2015) ;
- Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) de l'étang de Biguglia (L. 212-3 C. enviro - Préfet de Haute Corse, 2014) ;
- Stratégie Locale de Gestion des Risques d'Inondation (SLGRI) (L. 566-8 C. enviro - Préfet de Haute Corse, arrêté du 28 janvier 2019) ;
- Document d'objectif de la Zone Natura 2000 (DOCOB - Préfet) ;
- PLU (Furiani, Borgo, Lucciana)...



Sanction ?

Ce que permet le droit : la sanction

- 3 jugements du TA de Bastia, 17 juillet 2023 :

Le juge ordonne l'expulsion sous quinze jours et la remise en état (démonter les ouvrages) d'une parcelle illégalement occupées par une école d'équitation et des particuliers appartenant au Conservatoire du littoral, sous peine d'une astreinte de 300 euros par jour retard.

Dans les trois jugements, le tribunal motive l'urgence : « Il résulte de l'instruction que le conservatoire a lancé une opération, inscrite au plan France Relance et devant être totalement engagée financièrement et achevée avant la fin de l'année 2023, consistant en l'aménagement de la parcelle cadastrée section B n° 1521, dans un but de préservation de l'espace naturel et de son ouverture au public dans la limite de sa vocation et de la fragilité de ce site proche de la réserve naturelle de l'étang de Biguglia, classée en zone de protection spéciale et en zone spéciale de conservation. »

Les contraintes du droit

- Les compétences en matière d'urbanisme qui sont détenues par chacune des quatre communes (PLU). Souligne la nécessité d'un SCoT ?

Certes d'autres documents (SDAGE, PADDUC, autorisation ICPE...) les contraignent, mais ils n'ont pas pour objet principal la préservation de la lagune.

- La conciliation entre intérêts divers (à un même niveau de hiérarchie), ex, concernant la directive habitat : CJUE, Aff. C-411/19, *WWF Italia Onlus e.a. c/ Presidenza del Consiglio dei Ministri et Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS)*, 16 juillet 2020

« La directive 92/43 ne s'oppose pas à une réglementation nationale permettant la poursuite, pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, de la procédure d'autorisation d'un plan ou d'un projet dont les incidences sur une zone spéciale de conservation ne peuvent pas être atténuées et sur lequel l'autorité publique compétente a déjà rendu un avis négatif, à moins qu'il existe une solution alternative comportant des inconvénients moindres pour l'intégrité de la zone concernée, quel qu'en soit le coût économique.

Dans les circonstances exceptionnelles envisagées par l'article 6, § 4, les objectifs poursuivis peuvent céder devant d'autres considérations d'intérêt public particulièrement pressantes, à la condition toutefois que les mesures compensatoires nécessaires soient prises par l'État membre concerné afin de préserver la cohérence globale du réseau écologique européen Natura 2000. »

Les contraintes sur le droit

- Le mitage cadastral
- La difficulté à traduire dans des obligations juridiques opératoires certaines données de recherche qui attestent de la dégradation du milieu (ex : la résurgence de nitrates dont une partie n'est pas imputable aux activités actuelles), sauf peut-être en terme de surveillance – obligation d'information



Les documents de planification restent très généraux


- Les rapports de force politiques
- La place de l'expertise scientifique dans la prise de décision (compréhension)
- Le caractère fictionnel du droit, qui doit avoir certaines caractéristiques (prévisible – notion de sécurité juridique ; intelligible) intrinsèquement problématique pour protéger un milieu complexe en évolution

Conclusion

- L'étude souligne d'ors et déjà :
 - l'inadéquation du cadre institutionnel par rapport à la réalité biologique (la lagune) mais aussi sociale (on habite « la Marana »)
 - Les problématiques globales qui ne peuvent recevoir de réponse juridique locale en tout état de cause (changement climatique, pollutions plastiques « importées ») ou sans « révolution juridique » au niveau national et européen (ex : la question des résidences secondaires qui interroge le droit de propriété, du tourisme celle de la liberté de circulation...)
 - Les moyens (financiers et/ou « techniques ») plus que les normes (ex : concernant l'EPCI *Marana Golo*, la Chambre régionale des comptes souligne dans un rapport de septembre 2023 que « [l]e budget de l'assainissement est contraint par un programme d'investissements lourd (environ 20 M€) et une capacité de désendettement défavorable. [...] Le budget de l'eau est, quant à lui, marqué par des difficultés importantes de recouvrement de ses créances, qui s'élèvent à 3,6 M€ »)

Conclusion

- Limites de l'étude :
 - Complexité des sous branches du droit mobilisées (ex : droit de l'eau = « inextricable labyrinthe » - DROBENKO Bernard, « Évolution des compétences dans le domaine de l'eau : de la loi de 1992 à la dilution », *Revue juridique de l'environnement*, 2023/1, Vol. 48, p. 27-43.)
 - Masse de données disponible à analyser
 - Interviews/sondages à conduire

 Nécessité de spécialistes du droit, science politique, sociologie