

Réf: GS/AM/BG/BS/VS/16.1297

AIACCIU, u 9 di ghjennaghju di u 2017

Monsieur le Maire,

La Collectivité Territoriale de Corse a été destinataire par courrier reçu le 10 octobre 2016, d'une demande d'avis en tant que Personne Publique Associée à l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme de votre commune.

Je vous prie en conséquence de bien vouloir trouver ci-joint une note d'observations issue des travaux des services de notre Collectivité et produite à cet effet.

Vous en souhaitant bonne réception, je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma parfaite considération.

Gilles SIMEONI



**Monsieur Ange-Pierre VIVONI**  
**Maire de Siscu**  
**Hameau Munacaghja**  
**20233 Siscu**



Direction Générale des Services  
Direzione Generale di i servizi

NOTE d'observations sur le projet de PLU de la commune de Siscu

Avis de la Collectivité Territoriale de Corse

À L'ATTENTION DE MONSIEUR ANGE-PIERRE VIVONI, MAIRE DE LA COMMUNE DE SISCOU

La Collectivité Territoriale de Corse a à cœur d'accompagner l'émergence de projets de territoires compatibles avec le PADDUC et d'autres projets structurants qu'elle porte en faveur du développement de la Corse.

Aussi, le rôle de Personne Publique Associée à l'élaboration du projet de plan local d'urbanisme de la commune de Siscu, représente une opportunité pour notre collectivité, de démontrer son engagement dans la sécurisation des documents d'urbanisme locaux.

Aujourd'hui les enjeux qui touchent au cadre et aux conditions de vie s'expriment avec force et nous imposent à tous, un haut niveau d'exigence dans la définition et la mise en œuvre des projets d'aménagement et de développement durables.



## **PREALABLE**

Le présent document constitue l'avis de la Collectivité Territoriale (CTC) en sa qualité de Personne Publique Associée à l'élaboration du projet de Plan Local de l'Urbanisme (PLU) de la Commune de Siscu arrêté le 4 octobre 2016. Cet avis est établi à partir des différentes pièces du PLU transmises par la commune et réceptionnées par la CTC le 10 octobre 2010.

L'avis formulé se fonde sur :

1. La compatibilité du document de planification locale avec le Plan d'Aménagement et de Développement de la Corse (PADDUC). A ce titre, la CTC n'émet pas un avis sur la légalité du document au regard de l'application du PADDUC. Son avis porte sur le respect des modes de mise en compatibilité avec le PADDUC et sur la non contrariété des objectifs du PADDUC;
2. L'équilibre général du plan ;
3. La prise en compte et la « non contrariété » des projets portés par les services de la CTC, ses Offices et Agences.

Dans ce cadre, l'avis contient des observations sur la forme et le fond du document arrêté et énonce un avis général. L'avis peut être de trois natures :

- Un avis favorable ;
- Un avis favorable avec réserves ;
- Un avis défavorable.

De façon à faciliter la lecture, l'avis exprimé est retranscrit sous forme de synthèse en première partie. Les motivations sont ensuite présentées sous la forme d'un plan argumenté : c'est l'exposé des motifs. Dans l'hypothèse d'un avis favorable avec réserves, celles-ci sont reportées dans une dernière partie.

L'avis peut être accompagné d'annexes.



<b>LA SYNTHÈSE DE L'AVIS</b>	<b>4</b>
------------------------------	----------

<b>L'EXPOSE DES MOTIFS</b>	<b>5</b>
----------------------------	----------

<b>I. Les observations favorables</b>	<b>5</b>
---------------------------------------	----------

1.1 Les observations de forme	5
-------------------------------	---

1.1.1 Un règlement exhaustif et illustré	5
--	---

1.1.2 Des Orientations d'Aménagement et de Programmation étayées et organisées	5
--	---

1.2 Les observations de fond	6
------------------------------	---

1.2.1 La recherche d'une meilleure organisation du territoire	6
---	---

1.2.2 La requalification du cadre de vie	6
--	---

1.2.3 La valorisation du patrimoine naturel, bâti et culturel	7
---	---

1.2.4 La préservation et la mobilisation du foncier agricole	7
--	---

1.2.5 La limitation des projets d'ouverture à l'urbanisation	8
--	---

<b>II. Les observations défavorables</b>	<b>9</b>
--	----------

2.1 Les observations de forme	10
-------------------------------	----

2.1.1 Une présentation qui manque de rigueur	10
--	----

2.1.2 Des méthodes employées peu lisibles	11
---	----

2.2 Les observations de fond	11
------------------------------	----

2.2.1 Des choix partiellement justifiés	11
---	----

2.2.2 Une démonstration incomplète de la compatibilité avec les orientations et dispositions réglementaires du PADDUC	14
---	----

2.2.3 Des orientations d'aménagement sans réelle force opposable	17
--	----

<b>LES RESERVES À LEVER</b>	<b>19</b>
-----------------------------	-----------

## **TABLE DES ILLUSTRATIONS**

<b>Figure 1 - Application du zonage U du PLU sur la tache urbaine</b>	<b>12</b>
---	-----------

<b>Figure 2- Application du zonage A et U sur les espaces à vocation agricole du PADDUC</b>	<b>16</b>
---	-----------





## LA SYNTHÈSE DE L'AVIS

La Collectivité Territoriale de Corse émet un **avis favorable avec réserves** sur le projet de Plan Local d'Urbanisme arrêté par le Conseil Municipal de la Commune de Siscu.

L'avis est favorable au regard des projets de :

- requalification du cadre de vie ;
- valorisation du patrimoine naturel, bâti et culturel ;
- mobilisation du foncier agricole ;
- limitation des projets d'ouverture à l'urbanisation.

Les réserves sont liées :

- **à la justification des espaces ouverts à l'urbanisation, au regard :**
  - du projet communal ;
  - des recommandations et prescriptions liés à la mise en compatibilité avec les espaces cartographiés dans le PADDUC ;
  - de la localisation et délimitation des zones U par rapport à la nature des noyaux urbains auxquels elles viennent se greffer ;
  - de la nature des espaces voués à l'urbanisation ;
  - de la capacité d'accueil du territoire communal;
- **au niveau d'opérationnalité des orientations et principes d'aménagement formulés.**



## L'EXPOSE DES MOTIFS

L'exposé des motifs s'articule en deux parties : les observations favorables et les observations défavorables au regard du champ de compétence de la CTC. Ces observations sont formulées à la fois sur le fond et sur la forme.

*Précision : Considérant le fait qu'un PLU est un exercice qui rompt avec les démarches de Plan d'Occupation des Sols (POS) – aussi bien du point de vue de la philosophie et que du contenu – les observations suivantes n'analysent pas l'évolution entre le document révisé et celui en phase d'approbation. Même si des efforts ont été consentis, principalement en matière de limitation d'ouverture à l'urbanisation et de préservation des espaces naturels et agricoles, les contextes législatifs et réglementaires actuels qui renforcent les dispositifs de protection, rendent la comparaison inopérante. Il en résulte que les POS sont désormais obsolètes et ils deviendront d'ailleurs caducs le 27 mars prochain.*

### **I. Les observations favorables**

#### **1.1 Les observations de forme**

##### 1.1.1 Un règlement exhaustif et illustré

Le règlement du PLU est une pièce essentielle pour l'application du droit des sols et l'orientation des pétitionnaires dans la définition de leur projet. C'est la raison pour laquelle, il doit être exhaustif et intelligible. Le règlement du projet de PLU de Siscu s'inscrit dans cette logique.

Dans le chapitre « Dispositions générales », le règlement propose :

- à l'article 2, un rappel des articles du code de l'urbanisme qui commandent le PLU et définissent les marges de manœuvre vis-à-vis des textes, de la règle. Il propose également,
- aux articles 7, 22, 23, 24, 25 des précisions, comme un référentiel, des législations et règlements qui s'appliquent sur le territoire indépendamment du PLU et du zonage qu'il opère.

Ce référentiel permet de vérifier qu'aucun des textes législatifs et réglementaires que doit respecter ou appliquer le PLU n'a été oublié. Pour les pétitionnaires, les articles concernés permettent de comprendre le contexte dans lequel a été élaboré le règlement. Certaines des dispositions proposées devront donner lieu à une délibération motivée du Conseil Municipal mais le règlement propose d'ores et déjà l'objet et les motifs de la délibération.

La commune de Siscu a enfin fait le choix d'un règlement illustré (des schémas, des croquis, des photos, des référentiels de matériaux ou dispositifs), très détaillé, mettant en avant les caractéristiques architecturales, patrimoniales et paysagères de la commune. Si ce règlement est appliqué, il devrait assurer une composition urbaine de qualité et l'affirmation d'une identité locale.

##### 1.1.2 Des Orientations d'Aménagement et de Programmation étayées et organisées

« Un guide de lecture des priorités », une sorte de cahier des charges ou cahier de recommandations, sur le secteur de la Marine et de la plaine de Siscu avec :

- Une brève présentation de l'existant et rappel historique ;
- Une présentation des enjeux ;
- Une formulation d'objectifs clairs et réalistes ;



- Des typologies de recommandations et prescriptions ;
- Des mises en scène.

Le livret des OAP propose, en effet, un schéma d'organisation du secteur qui présente les enjeux à l'échelle du territoire communal et plus largement à l'échelle du bassin de vie.

Le livret contient également des principes lisibles d'aménagement et d'intégration des équipements avec des exemples ainsi qu'un référentiel de mobilier urbain adapté au projet. Il propose également des orientations pour composer avec l'existant et les initiatives privées. Des orientations ponctuelles précises sont enfin formulées. Elles répondent à des enjeux précis et prennent la forme de prescriptions architecturales et listes des matériaux ou procédés constructifs proscrits.

Les objectifs que traduisent les OAP sont clairement exposés. Il s'agit de créer une cohérence, une identité à un tissu urbain qui manque de liant et qui participe ou peut participer à une atteinte au paysage. Pour ce faire, l'aménagement est pensé à partir d'un fil conducteur : l'eau, les petits équipements hydrauliques et les espaces naturels qui les bordent.

## ***1.2 Les observations de fond***

### **1.2.1 La recherche d'une meilleure organisation du territoire**

Le calcul du besoin en logements induit par les projections démographiques est crédible. Attention toutefois aux projections démographiques qui proviennent d'un scénario de croissance soutenu, à près de 3% d'évolution annuelle.

Les orientations présentes dans le PADD et qui sont retranscrites dans les OAP et le règlement présentent un réel intérêt pour le développement de la commune de Siscu et la réaffirmation d'une identité architecturale et patrimoniale qui doit rendre le territoire accueillant et plus cohérent.

Sur la formulation des objectifs et orientations, le PLU de la commune de Siscu s'inscrit dans la poursuite du PADDUC qui promeut une revitalisation des espaces ruraux, un cadre de vie de qualité, la mobilisation des potentialités économiques et notamment celles du patrimoine agricole, naturel, culturel et bâti.

A l'instar du PADDUC, le PLU de Siscu s'intéresse à l'organisation interne du territoire, mais aussi à son positionnement et au rôle que la commune a à tenir à l'échelle du Cap Corse. Enfin, le PLU traite de la question de la frange littorale dans un souci de préservation et d'une meilleure accessibilité.

### **1.2.2 La requalification du cadre de vie**

Le PADD et les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP) rendent compte d'un souci de requalification du cadre de vie à Siscu. Il y a la volonté de reconnaître, faire connaître et affirmer l'identité siscaise. Pour ce faire, le PLU mise sur :

- une requalification de la route, pour replacer la RD dans le projet urbain ;
- le traitement de la question délicate du stationnement ;
- la qualité et l'accessibilité des espaces publics et naturels ;
- la préservation ou la restauration de certains points de vue ;



- l'intégration des projets d'aménagement dans le grand paysage ;
- la mise en place de règles de densité, d'implantation et d'alignement des constructions ;
- l'affirmation d'une identité architecturale (forme du bâti en fonction de la destination du bien et de la typologie du bâti environnant, principes directeurs pour le traitement des façades, etc.).

L'idée de la requalification des entrées sur la commune, d'un règlement de publicité, de principes d'intégration des ouvrages techniques et des bâtiments agricoles sont autant de facteurs qui doivent concourir aux objectifs fixés au PADD.

Il ressort des différentes pièces du PLU que toutes les composantes de l'architecture et de l'aménagement urbain sont traitées et qu'elles visent à assurer un traitement qualitatif de l'espace (ex : le traitement des espaces non bâtis contigus à l'espace public). Dans la poursuite de cette objectif, le PLU traite du fonctionnement urbain de la commune. C'est en ce sens qu'il pose des orientations en faveur d'une amélioration de l'interface ville-littoral ou encore que des opérations d'ensemble sont conseillées.

### 1.2.3 La valorisation du patrimoine naturel, bâti et culturel

Le projet de PLU fait aussi une grande place à la valorisation du patrimoine naturel, bâti et culturel. Dans le document cela doit passer par :

- la rénovation de certains éléments du patrimoine bâti non protégé pourtant emblématique de l'histoire de la commune (ex : la « remise en scène » du pont de Siscu et de l'ensemble du petit patrimoine hydraulique du fond de la vallée) ;
- la mise en réseau du patrimoine notamment par le traitement qualitatif des aménagements pour sa découverte ;
- la préservation des vues et le traitement des points noirs paysagers ;
- l'amélioration de l'accessibilité physique et culturelle du patrimoine (sécurisation des traversées, aménagements pour PMR) ;
- des opérations de plantation et de respect des boisements.

### 1.2.4 La préservation et la mobilisation du foncier agricole

Le projet semble également pertinent au regard des initiatives déjà engagées pour la mobilisation du foncier agricole (ex Association Foncière Pastorale (A.F.P)) ou inscrit au PADD (ex ZAD). A ce sujet, le périmètre de l'A.F.P, défini sur l'ensemble du territoire communal, couvre 2 191ha sur les 2 496 ha de la commune, soit 88% du territoire. Le dispositif offre alors de véritables perspectives de développement diversifié, pour le secteur agricole.

L'AFP, à l'instar des autres dispositifs de mobilisation et de valorisation du foncier naturel, agricole et sylvicole est aussi l'occasion d'offrir des débouchés professionnels et économiques aux jeunes populations et de perpétuer certains savoir-faire. D'autre part, en facilitant l'exploitation du foncier agricole et pastoral, la commune limite aussi le risque d'incendie et les conséquences potentielles pour les biens et les personnes.

Enfin, l'AFP est un dispositif qui permet de lutter contre la spéculation foncière ce qui est défi majeur pour la Corse.





### 1.2.5 La limitation des projets d'ouverture à l'urbanisation

Le PLU formule des orientations en faveur d'une limitation de l'étalement urbain. Il prône une densification douce, des opérations de rénovation/requalification, de reprise des biens vacants et sans maître. Chaque zone U dessinée vient se greffer à des espaces déjà construits plus ou moins denses.

Ainsi, le PLU ne prévoit pas de nouveaux noyaux urbains créés *ex nihilo*. Il cherche à réparer, conforter et animer l'existant. Ce parti pris d'aménagement est intéressant et s'inscrit dans une certaine mesure dans la mise en œuvre des principes directeurs du PADDUC : le renforcement urbain et la continuité urbaine.

Toutefois, ces zones U doivent également être regardées à partir des dispositions de la loi « Littoral » précisée dans le PADDUC et qui régit les conditions d'extension de certains secteurs.



## II. Les observations défavorables

Les orientations défavorables sont volontairement plus étayées que celles du chapitre précédent, de façon à apporter la meilleure information possible, l'objectif de ces remarques étant d'aboutir *in fine* à un document d'urbanisme juridiquement sécurisé, opérationnel et adapté aux caractéristiques physiques de la commune.

D'une manière générale, les observations proviennent d'un manque de justification des choix opérés et de démonstration d'une réelle mise en compatibilité avec les plans et programmes de rang supérieur, principalement, le PADDUC.

**Les observations sur le fond et la forme sont principalement formulées à partir du rapport de présentation ou en raison de la qualité du rapport de présentation dans la mesure où il s'agit de la pièce du PLU qui permet d'apprécier l'équilibre du projet. Il est la clé de lecture du document.**

Pour rappel, l'article L.151-4 du Code de l'Urbanisme, énonce que :

*« Le rapport de présentation explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables, les orientations d'aménagement et de programmation et le règlement.*

*Il s'appuie sur un diagnostic établi au regard des prévisions économiques et démographiques et des besoins répertoriés en matière de développement économique, de surfaces et de développement agricoles, de développement forestier, d'aménagement de l'espace, d'environnement, notamment en matière de biodiversité, d'équilibre social de l'habitat, de transports, de commerce, d'équipements et de services.*

*Il analyse la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme et la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales.*

*Il expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.*

*Il justifie les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés, le cas échéant, par le schéma de cohérence territoriale et au regard des dynamiques économiques et démographiques.*

*Il établit un inventaire des capacités de stationnement de véhicules motorisés, de véhicules hybrides et électriques et de vélos des parcs ouverts au public et des possibilités de mutualisation de ces capacités. ».*

Rappelons également que les omissions ou les insuffisances du rapport de présentation font courir un risque juridique au document.



## *2.1 Les observations de forme*

### 2.1.1 Une présentation qui manque de rigueur

Parmi les éléments qui mettent à jour un manque de rigueur dans la mise en forme du document, figurent en premier lieu les erreurs de calcul, les approximations, des coquilles, des phrases coupées, des problèmes d'impressions des cartographies du diagnostic ou des enjeux.

Pour exemple, on retrouve des erreurs relatives :

- aux surfaces d'Espaces Stratégiques Agricoles (ESA) imputables à la commune par le PADDUC. En fonction des pages, on retrouve 210, 213 ou 215. Le PADDUC impose bien 215 hectares ;
- aux surfaces dédiées au logement qui varient : ainsi pour atteindre l'objectif de 200 logements dans 10 ans, selon les pages, il faudra mobiliser 30 hectares (p.17), 20 hectares (p.19), moins de 15 hectares (p.20) ;
- Sur le sujet des chiffres d'ouverture à l'urbanisation, il faudrait améliorer la présentation pour pouvoir apprécier le projet, globalement et sans interprétation possible. Il est impératif d'avoir un document transparent.
- à la confusion possible entre Plan d'Occupation des Sols (POS) et Plan Local d'Urbanisme qui peut soulever un doute.

Ces erreurs ou imprécisions qui rendent la lecture du projet difficile témoignent sans doute de la précipitation dans laquelle a été finalisé et arrêté le document.

D'autre part, les cartes du rapport de présentation<sup>1</sup> peuvent ne pas avoir de légende ou être de taille trop petite pour pouvoir pleinement apprécier les éléments qui y sont reportés. L'exemple qui soulève le plus de questions est la carte figurant en page 28 du volume 1 du rapport de présentation. Cette cartographie est censée mettre en lumière l'organisation urbaine de la commune et les bases du projet. On y devine des jeux de densité, des modes de développement différenciés et pourtant, aucun élément dans le texte ou dans la cartographie ne nous permet de bien appréhender ce territoire.

Dans le même sens, une carte des morphologies urbaines est réalisée et si peu valorisée. Elle aurait pu étayer un argumentaire pour la qualification des formes urbaines.

Enfin, des éléments devant figurer dans le rapport de présentation sont inscrits dans le PADD ou dans le résumé non technique, ce qui complique l'appréhension globale des enjeux et besoins du territoire. Pour exemple, le PADD expose les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces ainsi que la limitation de la consommation des espaces naturels, agricoles ou forestiers.

---

<sup>1</sup> Rapport de présentation volume 1.1.



### 2.1.2 Des méthodes employées peu lisibles

- **Pour construire le projet d'aménagement et de développement durable et définir le projet de zonage**

Le rapport de présentation (RP) du PLU doit permettre de mesurer et comprendre les choix opérés par la collectivité et retranscrits à la fois dans le PADD et les documents graphiques. Il doit présenter des éléments suffisamment exhaustifs pour apprécier l'évolution prévisible de la population de la commune, ainsi que la nature des projets d'équipements publics destinés à permettre son développement or le RP du PLU de la Commune de Siscu ne met pas assez en avant les méthodes utilisées, celles qui permettraient d'apprécier l'équilibre du PLU.

- **Pour apprécier la pertinence du zonage urbanisé, urbanisable**

Le projet de PLU arrêté ne justifie pas davantage le dessin des zones urbanisées et les surfaces constructibles qu'elles incluent. Le PLU aurait dû justifier le zonage au regard :

- de la capacité d'accueil ;
- de la nature des espaces voués à l'urbanisation ;
- du foncier réellement urbanisable (soit en dent creuse, soit par mutabilité, soit en extension) ;
- des parcelles qui seront dédiées à l'aménagement d'espaces publics, à la réalisation des équipements notamment aux voies et réseaux. Dans le document, il est régulièrement fait état d'un coefficient de rétention foncière à 1,2% de l'espace.

## *2.2 Les observations de fond*

### 2.2.1 Des choix partiellement justifiés

La « justification des choix et des objectifs » est quasi-absente, presque exclusivement fondée sur les différences chiffrées avec le POS.

- **Le PLU ne justifie pas les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain compris dans le projet d'aménagement et de développement durables au regard des objectifs de consommation de l'espace fixés.**

Alors que le PADD fixe des objectifs quantitatifs et qualitatifs de modération de la consommation d'espaces et œuvre à une densification douce, le rapport de présentation ne fournit pas les fondements de ces objectifs.

- **Le PLU ne justifie pas la localisation des zones U ni leur dimensionnement au regard des dispositions de la loi « Littoral » précisées par le PADDUC ni même au regard des besoins de la collectivité.**

De façon à être plus explicite, les périmètres d'extension ne sont pas justifiés au regard des principes posés par la loi « Littoral », puis précisés par le PADDUC :

- l'extension limitée dans les Espaces Proches du Rivage (EPR) : le document ne permet ni d'apprécier le respect du principe d'extension limitée dans les EPR sur le plan quantitatif et qualitatif. Le zonage U ne semble pas avoir tenu compte de cette obligation posée par la loi « Littoral ».



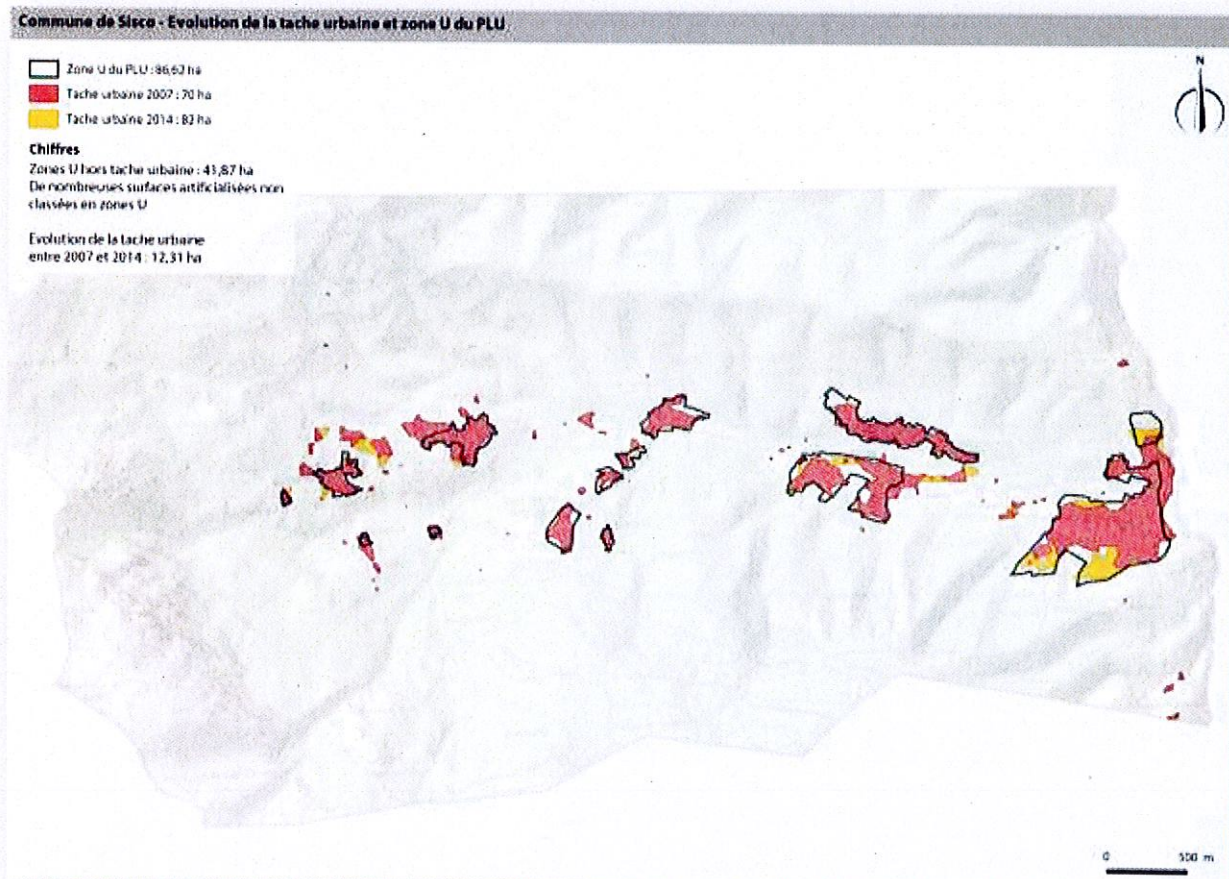


- au regard des formes urbaines existantes : le document ne permet pas d'apprécier le principe d'extension en continuité des villages et agglomérations. Le document n'effectue pas de qualification des formes urbaines, ce qui n'est certes pas explicitement rendu obligatoire par le code de l'urbanisme mais qui est nécessaire pour répondre à l'obligation de justifier les choix de zonage, ainsi qu'à celle d'analyser les capacités de densification de l'espace (dépendant de la forme urbaine et de sa délimitation), ce que le PADDUC précise et qui avait été rappelé lors des réunions des Personnes Publiques Associées .

La carte ci-dessous témoigne bien de l'effort consenti pour renforcer les espaces les plus densément bâtis. En attestent, les nombreuses surfaces artificialisées mais non intégrées dans une zone U.

Cette représentation met aussi en avant le fait que le zonage U reste modeste, concentré autour de petits noyaux urbains. Toutefois, ces secteurs classés en zone U au PLU font courir un risque juridique pour le PLU. En l'espèce, certains d'entre eux ne présentent pas un nombre de constructions suffisant, une densité significative et certaines fonctionnalités pour avoir un zonage U en extension.

Figure 1 - Application du zonage U du PLU sur la tache urbaine





Rappelons que l'extension des hameaux n'est admise qu'à la condition qu'ils revêtent les caractéristiques d'un village, précisées dans le code de l'urbanisme, par la jurisprudence et aujourd'hui par le PADDUC, qui en fait la synthèse. Ce travail de qualification des formes urbaines n'est pas réalisé et, de fait, les secteurs d'extension ne sont pas juridiquement sécurisés.

De plus, il s'avère que la déclinaison graphique de l'objectif présenté en page 12 du rapport de présentation tend à gommer, par endroits, l'organisation traditionnelle en hameaux, en comblant les vides entre plusieurs petits hameaux traditionnels. Au-delà des questions de légalité que suppose le fait d'étendre des noyaux urbains ne présentant pas une densité ou un nombre de constructions significatifs, ce parti pris d'urbanisme peut avoir un impact paysager fort, ce qui contrevient au principe de la Charte Architecturale et Paysagère qui prône le maintien des caractéristiques des hameaux.

D'autre part, qu'il s'agisse des zones ou parties de zones U sous la ligne des EPR ou celles qui se trouvent hors des espaces proches du rivage, le document ne précise pas le rapport entre l'espace déjà urbanisé et le potentiel d'urbanisation de son périmètre d'extension.

Enfin, en fondant le dessin des zones U sur les limites cadastrales, le PLU :

- ne propose pas un zonage urbanisé et urbanisable issu d'une véritable réflexion pour l'optimisation foncière et la modération de la consommation d'espace ;
- ne traduit pas la réelle prise en compte des enjeux paysagers, de co-visibilité et de pente ;
- ne tient pas compte du foncier réellement constructible (structure de la propriété foncière, rétention foncière, enclavement, etc.,)
- inclut en secteur constructible des parcelles ou parties de parcelles qui, en raison notamment de la topographie et du découpage parcellaire, ne pourront pas être pleinement mobilisées, construites alors même que ces surfaces sont comptabilisées dans le bilan de la consommation foncière ;
- ne travaille pas les outils d'action foncière qui peuvent offrir de la constructibilité au plus grand nombre et non aux plus grands propriétaires fonciers.

Le découpage des zones U pourrait être optimisé si le document ne cherchait donc pas à respecter de façon systématique, le découpage parcellaire. En effet, il est possible d'offrir du droit à construire sans pour autant inscrire en zone U l'intégralité des contours parcellaires, surtout lorsqu'ils présentent de grandes tailles et se trouvent en limite d'espace U voire en discontinuité de l'urbanisation existante.

- au regard des besoins de la collectivité.

Alors que l'on constate de vrais efforts pour protéger les espaces agricoles, la consommation des ESA et autres espaces agricoles et/ou naturels du PADDUC qui est faite sur les franges urbaines n'est pas véritablement justifiée. Or, le PADDUC précise que ces espaces ne peuvent être « consommés » qu'en dernier recours. Pour apprécier le respect de ce principe, le document local doit faire la démonstration d'une optimisation du foncier résiduel ou d'une impossibilité d'urbaniser sur d'autres secteurs.



D'autre part, le document n'évoque que le projet de production de logements (neufs ou après réhabilitation) et la consommation associée. On ne perçoit qu'un aspect du PADD alors que le zonage doit répondre à l'intégralité du PADD. Ce défaut de présentation et de motivation des choix ne permet pas réellement de comprendre la répartition du foncier urbanisable et le respect de l'équilibre entre les différentes fonctions urbaines.

### 2.2.2 Une démonstration incomplète de la compatibilité avec les orientations et dispositions réglementaires du PADDUC

#### ▪ **Le PLU ne justifie pas la délimitation des EPR, des Espaces Remarquables ou Caractéristiques (ERC)**

Le PADDUC, habilité à préciser les modalités d'application de la loi « Littoral », a défini à l'échelle régionale un classement des espaces proches du rivage et des espaces remarquables ou caractéristiques du littoral. Afin de respecter le principe de libre administration des collectivités territoriales tout en cherchant à assurer la juste et pleine application des dispositions de ladite loi sur l'ensemble du territoire de la Corse, il :

- Dresse la liste des critères pertinents pour définir les EPR ;
- Applique ces critères par séquences littorales ;
- Propose un tracé indicatif ;
- Décrit un mode de mise en compatibilité avec le PADDUC dans la transcription des EPR du PADDUC dans le PLU ;
- Localise les ERC ;
- Établit une « fiches d'identité » pour chaque ERC, présentant les motifs de son classement et hiérarchisant les critères retenus ;
- Décrit un mode de mise en compatibilité avec le PADDUC dans la transcription des ERC du PADDUC dans le PLU.

Le PADDUC a donc laissé les marges de manœuvre nécessaires à la construction d'un projet d'aménagement et de développement durable, à condition que la compatibilité avec le PADDUC puisse s'apprécier réellement dans le document et à travers le règlement graphique. Dans le cas présent, le PLU de Siscu ne décrit pas le passage du PADDUC au PLU.

Il devait délimiter précisément les ERC et les EPR et reporter dans le document la méthode de délimitation mise en œuvre, les éventuelles et probables différences avec la cartographie du PADDUC et/ou les enjeux apparus au moment de la délimitation. Ces descriptions sont absentes du document. Le document graphique positionne bien la ligne des EPR, ce qui est n'est pas obligatoire mais aucun autre document du PLU n'en fait mention. Or, ces espaces ont des implications fortes en matière de droit des sols.

D'autre part, le PLU semble faire la délimitation des ERC, en creux, à partir du zonage U. La compatibilité est alors difficile à apprécier.

Précisons que le report à l'identique des espaces du PADDUC n'est pas une solution pour assurer la compatibilité avec le PADDUC mais surtout, l'absence de démonstration d'une démarche sincère et d'une expertise exhaustive rend la formulation d'un avis favorable difficile.



Il ressort que le PLU n'a pas vérifié la pertinence locale et à la parcelle des expertises effectuées au 1/50 000, ni même construit un projet mobilisant l'ensemble des marges de manœuvre prévues par le PADDUC. Il semble s'être limité à inscrire une limite dans le contour flou du PADDUC. Or, il est bien établi que cette représentation d'un contour n'est pas la marge de compatibilité pour les documents locaux d'urbanisme mais uniquement la marge d'imprécision du PADDUC, du fait de son échelle et de l'hétérogénéité des données mobilisées à l'échelle régionale pour établir la carte de localisation des ERC.

*Précision : Les espaces cartographiés par le PADDUC<sup>2</sup> n'ont pas vocation à être reportés directement à une échelle de PLU, en l'occurrence le 1/5000. C'est la raison pour laquelle les règles de transcription de ces espaces précisées par le PADDUC requièrent d'effectuer et de présenter (justifier) un travail de localisation et de délimitation sur la base des critères de classement retenus par le PADDUC.*

- **Le PLU ne précise pas la qualité des espaces agricoles, classés en stratégique au PLU et non cartographiés dans le PADDUC**

A l'instar de ce qui est prescrit pour les EPR et les ERC, le PADDUC qui crée les Espaces Stratégiques Agricoles (ESA) définit dans le même temps les règles de mise en compatibilité. Il précise que ces espaces sont réputés inconstructibles et sans déclassement possible. Il précise également les conditions d'exception, à savoir que le PADDUC définit le périmètre des Espaces Stratégiques Agricoles à l'échelle du territoire régional, sur une cartographie au 1/50 000 (cartes n°9).

Les Espaces Stratégiques Agricoles sont préservés. Ils sont régis par un principe général d'inconstructibilité. À ce titre, ils doivent être maintenus dans leur ensemble pour assurer une continuité fonctionnelle et ils sont, notamment, spécifiquement identifiés dans les documents d'urbanisme locaux en zone A affectée d'un indice.

Il appartient au PLU de les délimiter à son échelle. Cette délimitation doit s'opérer suivant un rapport de compatibilité, c'est-à-dire dans le respect du principe de solidarité résultant de l'objectif régional, d'assurer la préservation d'au moins 105 000 hectares puis décliné commune par commune et des critères alternatifs constitutifs des ESA :

- leur caractère cultivable (pente inférieure ou égale à 15%) et leur potentiel agronomique, ou
- leur caractère cultivable (pente inférieure ou égale à 15%) et leur état d'équipement (système d'irrigation existant ou en projet).

Pour la mise en œuvre des autres orientations du PADDUC, les Espaces Stratégiques Agricoles sont reportés dans le PLU en tenant compte :

- **de la ventilation par commune des surfaces d'Espaces Stratégiques Agricoles ;**
- des emprises destinées à accueillir l'implantation d'installations structurantes d'intérêt public collectif contribuant à un développement durable et à la transition écologique et énergétique de la Corse et les installations d'extraction des ressources naturelles locales (gravières, carrières) ;

---

<sup>2</sup> En raison de son habilitation à préciser les modalités d'application des lois « Montagne » et « Littoral » mais aussi à définir des espaces stratégiques.





- des emprises manifestement artificialisées à la date d'approbation du PADDUC ;
- des secteurs constructibles des documents d'urbanisme (secteurs U, AU simples et AU stricts des PLU, secteurs constructibles des cartes communales, secteurs U et NA des POS) en vigueur à la date d'approbation du PADDUC
- **des besoins justifiés d'urbanisation et d'équipements, dans une limite strictement compatible avec la quantification par commune des surfaces d'Espaces Stratégiques Agricoles.**

Si le projet de PLU peut, sous certaines conditions reportées ci-dessus, soustraire à des fins non agricoles les ESA tels que localisés dans la carte n° 9, il est toutefois tenu de respecter l'objectif qui est fixé à la commune de Siscu. Il doit alors identifier les terres répondant aux critères qualitatifs caractérisant les ESA et les classer à ce titre, en zone à vocation agricole stricte.

Suivant ces principes, il ressort que le PLU de Siscu reporte bien dans le zonage à vocation agricole, le nombre d'ESA requis. Il va même au-delà. Toutefois, la partie « agricole » du diagnostic n'est pas suffisamment étayée et ne permet pas de vérifier si les surfaces classées dans le PLU au titre des ESA respectent les critères définis au PADDUC et respectent les conditions d'application des éventuelles dérogations au classement et à l'inconstructibilité de ces espaces car la carte ci-dessous met bien lumière la forte consommation d'ESA<sup>3</sup>, environ 13 hectares.

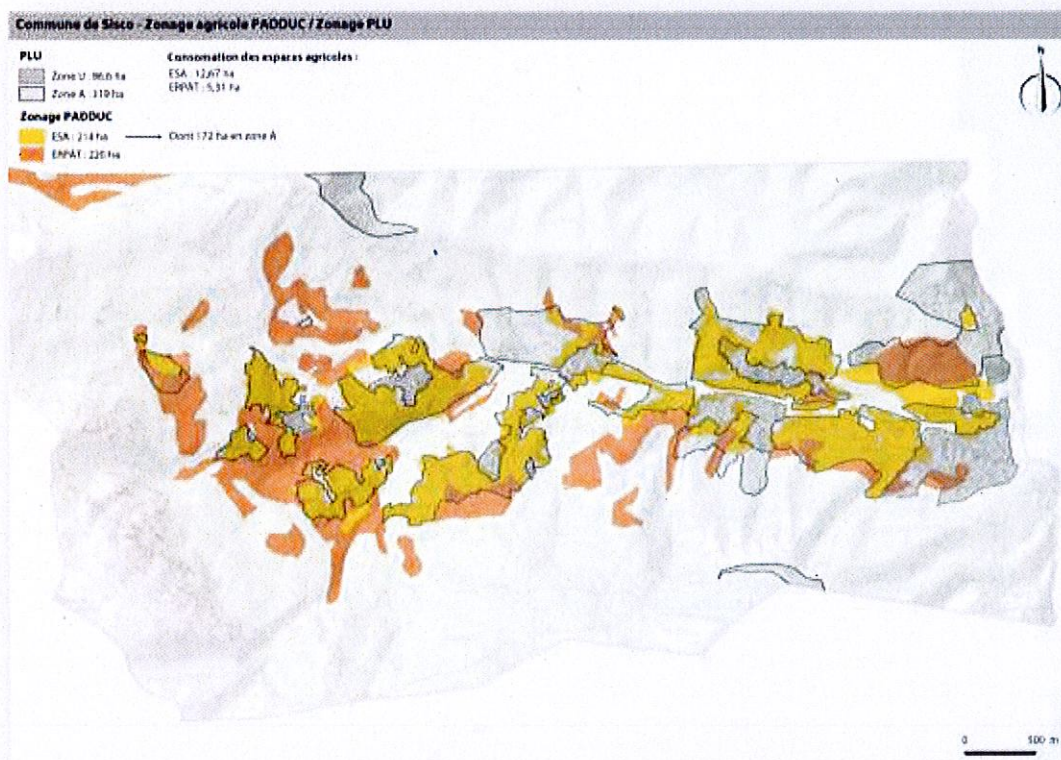


Figure 2- Application du zonage A et U sur les espaces à vocation agricole du PADDUC

<sup>3</sup> Cette question de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers est traitée plus précisément par la Commission Territoriale de Préservations des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CTPENAF).



Enfin sur cette question « agricole », le projet de Siscu ne décrit pas la vocation et la qualité actuelle des espaces destinés à être urbanisés une fois le projet de plan opposable.

- **La transcription de la TVB du PADDUC n'est pas explicite**

La TVB du PADDUC doit être prise en compte par le PLU, au même titre que toute autre disposition réglementaire du PADDUC, le document d'urbanisme local doit exposer la manière dont il répond au niveau d'exigence requis, en l'occurrence, à l'obligation de prise en compte. Les références à la TVB sont ici très sommaires et mériteraient d'être développées notamment sur le plan cartographique. En l'état, même si les atteintes à l'environnement par la mise en œuvre du plan peuvent paraître limitées, l'absence de démonstration des fonctionnalités écologiques et des enjeux notamment aux franges des espaces urbanisés est dommageable.

Toutefois, le Conservatoire Botanique National de Corse, intégré à l'Office de l'Environnement de la Corse, considère que les contraintes environnementales semblent avoir été correctement prises en compte (cf. Annexe 1) concernant la flore et les espèces végétales protégées.

- **Le PLU omet certaines dispositions du PADDUC**

La lecture du projet de PLU de la commune de Siscu laisse apparaître une absence de références aux SMVM. Alors que le projet de PLU formule des objectifs en matière d'accessibilité à la mer, de gestion des flux touristiques, de mise en valeur du patrimoine naturel du littoral, les principes d'aménagement associés ne vérifient pas leur compatibilité avec les dispositions du SMVM et plus précisément avec les prescriptions relatives à la vocation des plages.

### 2.2.3 Des orientations d'aménagement sans réelle force opposable

La faisabilité d'un projet d'aménagement et de développement dépend en grande partie de l'opérationnalité des orientations formulées et de la force des outils permettant de les mettre en œuvre. C'est la raison pour laquelle, les OAP, le règlement et le plan de zonage doivent traduire les orientations du PADD, c'est pour leur conférer une force opposable.

Dans un contexte où la planification urbaine se conçoit et s'applique en l'absence d'une totale maîtrise foncière par la collectivité qui en a la charge, il est impératif de déterminer un cadre non équivoque et prescriptif des opérations publiques et/ou privées qui seront réalisées, de façon à ce que les transformations du territoire induites par le plan soient bel et bien celles envisagées.

Ainsi, chaque orientation du PADD doit trouver une réponse opérationnelle dans les pièces réglementaires du PLU et chaque OAP doit proposer le juste degré de précision. Or, dans le cas présent, des orientations du PADD sont absentes des documents graphiques et certains principes inscrits dans les OAP ne sont pas suffisamment précis pour réellement recouvrir une valeur prescriptive et pour garantir leur mise en œuvre. S'il s'agit d'un choix délibéré, il faut le préciser.

Concernant plus spécifiquement les orientations du PADD absentes des documents graphiques (OAP et plan de zonage), l'analyse du plan de zonage et de l'OAP en vis-à-vis du PADD fait apparaître certains manquements. Pour exemple, le PADD encourage les projets d'exploitation des énergies



renouvelables alors que le plan ne prévoit aucune zone spécifique pour le développement de ce type de projet, ce qui est pourtant obligatoire.

Le PADD formule également des orientations intéressantes en matière d'aménagement urbain (pp. 24-31) dont certaines pourront être engagées à très court terme (ex : « aménager des espaces de convivialité (jeux de boules, etc.) », organiser les stationnements en périphérie des hameaux). Pour autant, elles n'apparaissent pas dans les Orientations d'Aménagement et de Programmation. Le choix de l'échelle de l'OAP en est peut-être la raison. Nous avons une OAP qui est assez large, pour traiter les grands enjeux d'un secteur notamment sur le plan fonctionnel et paysager mais des zooms plus spécifiques, auraient permis de rendre plus opérationnel le contenu du PADD.

Il convient de rappeler que les résultats attendus des documents graphiques doivent être exprimés de façon précise, vérifiable et avec force, sous peine d'être appréciés comme des illustrations.



## LES RESERVES À LEVER

Les réserves qu'émet la Collectivité Territoriale de Corse sont issues des observations produites *supra*, sur la forme et le fond. Elles doivent servir à sécuriser juridiquement le PLU au moment de son approbation.

Les réserves énoncées par la CTC ont vocation à être levées dès lors que leur prise en compte ne bouleverse pas l'économie générale du document. Il appartient à la Commune de Siscu, maître d'ouvrage, d'en apprécier l'éventuelle remise en cause.

### **Les réserves à lever :**

Le PADDUC fait désormais partie du corpus juridique qui s'impose au PLU. Celui-ci doit donc être compatible avec le document stratégique territorial. Cette compatibilité se démontre : il est donc nécessaire de mettre tout en œuvre pour permettre la vérification de compatibilité entre les deux documents.

**Eu égard à cette exigence, le PLU de Siscu devra donc :**

- Présenter la capacité d'accueil du territoire.
- Démontrer que les secteurs d'extension urbaine, classés en zone U, sont bien associés à une forme urbaine admettant les extensions à savoir : un village ou une agglomération.
- Dans l'hypothèse où certains secteurs d'extension ne répondraient pas aux critères du PADDUC, le PLU devra les reclasser en zone N ou A en fonction de leur nature et de leurs potentialités et borner la zone U aux limites de l'existant avec la possibilité de renforcement urbain.
- Démontrer la mise en œuvre du principe de la « continuité urbaine » posée par le PADDUC.

*→ Les grilles de critères du PADDUC pourront utilement être employées.*

- Justifier, au regard du mode de mise en compatibilité avec les ESA, que leur consommation s'effectue bien en dernier recours.
- Démontrer que les espaces reclassés en stratégiques comme l'exige le PADDUC, répondent bien aux critères de classement du PADDUC.

*→ L'utilisation de la trame de « mise en compatibilité avec les ESA » pourrait utilement être employée.*

- Mettre en œuvre et respecter les dispositions du SMVM, principalement celles concernant la gestion et l'accessibilité des plages.
- Valoriser la prise en compte de la TVB régionale dans le PADDUC.
- Décliner le « guide de lecture des priorités » en OAP plus prescriptives lorsque cela est possible.

La prise en compte de ces réserves doit se retrouver dans le rapport de présentation exhaustif, répondant pleinement aux dispositions du code de l'urbanisme et dans les documents graphiques dès lors que ces éléments figurent dans le PADD, pièce qui fonde la légalité des documents graphiques.





Pour joindre au Dossier d'Enquête Publique relative à la procédure d'approbation du PLU  
de la commune de Siscu

Fait à  
Le 9 janvier 2017



Gilles SIMEONI  
Président du Conseil Exécutif de la Corse  
U Presidente

