

## **Commission d'enquête**

**Présidente :**

**- Mme Catherine FERRARI**

**Membres titulaires :**

**- M. Dominique FARELLACCI**

**- M. Gilles ROPERS**

## **ENQUÊTE PUBLIQUE RELATIVE A LA REVISION DU PLAN LOCAL D'URBANISME DE LA COMMUNE D'AJACCIO**

# **CONCLUSIONS**

# **SOMMAIRE**

## **I. OBJET DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE**

### **1.1 Le projet : objet de l'enquête**

### **1.2 Rappel de la procédure**

## **II. RAPPEL DES OBSERVATIONS FORMULEES ET DES AVIS DES PERSONNES PUBLIQUES ASSOCIEES**

### **2.1 Les observations du public**

### **2.2 Les avis des institutions consultées**

## **III. CONCLUSIONS ET AVIS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE**

## **I. OBJET DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE**

### **1.1 Le projet : objet de l'enquête**

Cette enquête a pour objet la révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune d'AJACCIO.

### **1.2 Rappel de la procédure de l'enquête**

Cette enquête a été prescrite par un arrêté municipal en date du 19 juin 2019.

Elle s'est déroulée du lundi 15 juillet 2019 au vendredi 30 août 2019 soit 47 jours consécutifs. Vingt permanences (120 heures) ont été assurées par la commission d'enquête afin de garantir un maximum d'information de tous les administrés de la commune.

## **II. Rappel des observations formulées et des avis des personnes publiques associées**

### **2.1 Les observations formulées**

L'enquête publique a généré 2474 observations, toutes enregistrées sur le registre dématérialisé.

Toutes les observations ont été recensées et analysées par la commission d'enquête dans le rapport d'enquête publique.

### **2.2 Les avis des institutions consultées**

Les avis de six personnes publiques associées ont été jointes au dossier d'enquête :

- La Préfecture de la Corse-du-Sud ;
- La Direction Régionale des Affaires Culturelles ;
- U Levante ;
- La Commission Territoriale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers ;
- La Chambre de Commerce et d'Industrie de la Corse-du-Sud ;
- La Chambre d'Agriculture de la Corse-du-Sud ;
- La Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien ;
- Le Conseil des Sites.

L'avis de l'autorité environnementale a été jointe au dossier d'enquête :

- La MRAe,

Ces avis ont été recensés, synthétisés et analysés par la commission d'enquête dans le rapport d'enquête publique.

## CONCLUSIONS ET AVIS DE LA COMMISSION

Comme nous l'avons évoqué dans notre rapport, l'objet de cette enquête est d'analyser le projet de révision du PLU de la commune d'Ajaccio.

### **Sur le plan réglementaire :**

Sur la forme du dossier, nous notons le respect de la législation (R123-1 et suivants du code de l'urbanisme) quant aux documents présentés.

Nous constatons que le dossier soumis à enquête publique est complet. Il comprend un rapport de présentation, un Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD), des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP), un règlement (écrit et graphique) et des annexes.

### **Sur le fond du projet :**

En premier lieu, nous recommandons au maître d'ouvrage de prendre en compte les réponses de la commission aux demandes du public des observations n°60, 64, 66, 135, 138, 140, 179, 180, 190, 1660, 1774, 1781, 1783, 1784, 1788, 1805, 1874, 1938, 1951, 1957, 2085, 2163, 2279, 2280, 2281, 2326, 2333, 2339, 2345, 2356, 2357, 2360, 2369, (**recommandation n°1**).

En second lieu, nous souhaitons soulever les points forts et les points faibles dans lesquels nous préciserons nos recommandations et réserves, pour enfin donner notre avis sur ce projet de PLU.

### **Les points forts du projet de PLU :**

Avant même d'analyser les points forts de ce projet, nous tenons à souligner que la tenue de l'enquête publique pendant la période estivale a permis une forte fréquentation du public lors des permanences, un nombre très important d'observations (visites et téléchargements du dossier) ainsi qu'une diversité des problématiques abordées. Aussi, nous estimons que la programmation de l'enquête publique pendant cette période n'a pas été un frein à la participation du public.

Nous considérons que le dossier soumis à enquête est bien construit dans son ensemble. Le diagnostic est exhaustif (environnement, démographie, habitat, économie, équipements et déplacements) et le PADD présente un projet de développement urbain ne minorant pas la vocation agricole de ce territoire et préservant les espaces naturels.

Le PADD présente bien les orientations générales des politiques d'aménagement, les orientations concernant l'habitat et il est précisé les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace, conformément à l'article L151-5 du code de l'urbanisme.

Nous tenons à préciser que ces orientations prennent en compte la vocation de la ville en tant que pôle urbain et économique (concentrant 85 % des emplois de la CAPA) à très forte attractivité.

Nous retrouvons, en outre, dans le projet, l'équilibre, prôné par l'article L121-1 du code de l'urbanisme.

Equilibre entre un développement urbain maîtrisé, une utilisation économe des espaces naturels et une préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières.

Nous le constatons par la diminution des zones U (-17%) et AU (-19%) par rapport au PLU de 2013

Enquête publique : révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune d'Ajaccio

Ordonnance n° E1900018/20

et une augmentation des zones A (+9%) et N (+5%).

Nous considérons qu'il y a une prise en compte des risques naturels et industriels en adaptant les zones de constructibilité à ces fortes contraintes notamment les risques d'inondation et SEVESO.

Nous relevons avec intérêt, pour la préservation des espaces naturels, que le maître d'ouvrage a conservé par rapport au PLU de 2013, près de 99 % des espaces boisés classés. En outre, le maître d'ouvrage suit l'avis de l'État pour réintégrer avant approbation du projet les espaces boisés classés qui avaient fait l'objet d'un avis défavorable du Conseil des sites.

Nous notons que l'identification quantitative (1621 hectares) des espaces stratégiques agricoles du PADDUC a été faite par la commune et ce malgré une difficulté accrue du fait de l'annulation de la cartographie, obligeant les communes à faire un travail sur la seule base des critères réglementaires et des cartes Sodeteg. En outre, nous soulignons la volonté du maître d'ouvrage, concernant les espaces stratégiques d'essayer de construire de grandes zones homogènes permettant la mise en place d'exploitations, comme par exemple sur le secteur de Capo di Feno et près de l'aéroport.

Nous notons aussi dans les points forts, la volonté de la commune de maintenir ces décisions de classement de parcelles en zone agricole, ou en zone naturelle dans des secteurs à fort enjeu (pression urbanistique et humaine). Le maître d'ouvrage a su ne pas répondre au souhait, assez général, des propriétaires de voir leurs parcelles rester (par rapport au PLU de 2013) ou devenir constructibles.

En parallèle, le maître d'ouvrage a su entendre certaines demandes du public, notamment sur la demande de suppression de certains emplacements réservés ou sur la requalification de zones constructibles en espace protégé paysager (secteur Cimes – Salario).

Concernant le volet social du PLU, nous considérons que l'un des points forts de ce projet réside dans une réelle prise en compte de la nécessité d'une mixité sociale, avec des mesures concrètes.

La première mesure est l'imposition dans le règlement d'un pourcentage de 25 % de constructions de logements sociaux obligatoires pour les opérations de 16 logements et plus dans les zones UB et UC.

La seconde est l'imposition de 35 % de logements sociaux dans les OAP.

La troisième est la bonification de deux niveaux supplémentaires pour tout opérateur qui construit au moins 35 % de logements sociaux.

Nous estimons que cela s'inscrit dans l'obligation faite à la commune d'effectuer un rattrapage de la production de logements locatifs sociaux en vue d'atteindre le seuil de 25 % par rapport au parc de résidences principales en 2025.

L'utilisation d'outils d'aménagements, OAP et Périmètres d'Attente de Projet d'Aménagement Global (PAPAG) nous apparaît très intéressante car elle montre la volonté du maître d'ouvrage de phaser le développement urbain de la commune avec des propositions autres que de simples zones à urbaniser.

Le règlement des OAP donne ainsi une première orientation de réflexion pour aménager ces secteurs en harmonie avec l'existant (hauteur et emprise différentes selon les OAP).

Le fait de fermer à l'urbanisation les OAP en les conditionnant à la réalisation d'infrastructures routières est aussi un point fort de ce projet de PLU. Nous y voyons une réelle intention de prévoir un aménagement d'ensemble comprenant effectivement les constructions mais également les moyens d'y accéder.

L'outil PAPAG en gelant le foncier pour 5 ans maximum, permet la réalisation d'un véritable projet

Enquête publique : révision du Plan Local d'Urbanisme de la commune d'Ajaccio

Ordonnance n° E19000018/20

d'aménagement qui éviterait de nouvelles constructions anarchiques et non réfléchies, ce qui nous semble particulièrement intéressant.

Nous constatons avec satisfaction que le maître d'ouvrage répond favorablement à notre demande d'intégrer avant l'approbation du PLU, les orientations du plan de déplacement urbain pour concilier au mieux urbanisme et circulation/mobilité.

### **Les points faibles du projet de PLU :**

Nous regrettons, au préalable, l'absence de réponse du maître d'ouvrage à certaines observations.

Sur la forme du dossier proprement dite, nous constatons un certain nombre d'erreurs assez faciles à rectifier mais ayant, en partie, nui à la bonne image de ce dossier.

En effet, le règlement écrit et les planches graphiques comportent des erreurs matérielles (notion d'AVAP au lieu de ZPPAUP, des pastilles d'identification de zones sur un emplacement graphique différent, ...).

Plus important, la liste des emplacements réservés est largement à réactualiser. En dehors des mentions à des emplacements de la compétence du Département qui n'existe plus, il y a un décalage entre la liste et les documents graphiques. Cela se retrouve plus particulièrement sur le livret 3 des Orientations d'Aménagement et de Programmation, où certains secteurs voient leur ouverture à l'urbanisation conditionnée à la réalisation d'emplacements réservés n'existant pas dans la liste jointe au projet.

En outre, la représentation de certains tracés semble surprenante par rapport à une emprise empiétant sur des bâtiments existants.

Nous insistons sur le fait qu'une partie des emplacements réservés de la compétence de la commune doit être réétudiée afin de proposer une liste complétée par une brève présentation de leurs finalités respectives.

Les annexes devraient également être complétées et rendues plus lisibles pour une meilleure information (table des matières).

Nous recommandons donc de remettre à jour ces documents avant approbation du PLU (**recommandation n°2**).

Sur le fond du dossier, nous relevons plusieurs points faibles.

Tout d'abord, nous nous interrogeons sur l'analyse faite par le maître d'ouvrage des projections démographiques, et de par là même des projections de production de logements. Le chiffre retenu nous semble un peu haut et nous considérons que le chiffre donné par l'INSEE apparaît plus cohérent, d'autant que les communes limitrophes, constituant la Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien se développent également.

Aussi, nous considérons que réduire les projections démographiques devraient permettre également la diminution des projections de logements.

Aussi, nous émettons la recommandation suivante sur ce point : pour limiter la réalisation d'un trop grand nombre de logements, nous recommandons de n'ouvrir à l'urbanisation les zones 2AU qu'après densification complète des autres secteurs urbanisés ou en justifiant les capacités d'urbanisation encore inexploitées des zones déjà urbanisées, conformément à l'article L153-38 du code de l'urbanisme (**recommandation n°3**).

Ensuite, nous estimons que la représentation des espaces stratégiques agricoles (ESA) est

véritablement le point faible de ce dossier. Et même si nous avons noté la difficulté pour la commune de réaliser ce travail (les ESA correspondent à 20 % de la superficie totale de la commune), il nous semble que des modifications doivent être effectuées avant le passage du dossier en conseil municipal pour approbation, ce qui fait l'objet d'une réserve (**réserve n°1**).

Tout d'abord, nous relevons que dans les secteurs de la zone A du règlement, ne figure pas de secteur As définissant les règles à observer en zone agricole identifiant des espaces stratégiques agricoles, ce que nous regrettons fortement. Il nous semble indispensable de faire une distinction entre les occupations et utilisations du sol en zone A ou en zone As.

Nous constatons également, à la lecture des planches graphiques plusieurs problématiques.

La première concerne un émiettement de nombreux ESA et nous pouvons nous interroger sur leur caractère cultivable (superficie minimum d'installation, accès et conditions d'irrigabilité) et leur potentiel agronomique (Salario crête et versants, plages et rochers de la zone de Capo di Feno, pointe de la Parata). L'espace stratégique agricole du secteur d'Aspretto pose aussi une interrogation quand à son identification par rapport aux critères du PADDUC.

La seconde concerne la superposition d'espaces stratégiques agricoles avec des espaces boisés classés.

Nous considérons cette superposition comme une forme de stérilisation de terrains qui devraient voir leur vocation agricole mise en avant par le document.

Il nous semble que les ESA ne peuvent être simplement « une réserve foncière » et qu'ils devraient permettre de répondre effectivement à l'objectif du PADDUC de contribuer à l'augmentation du PIB agricole sur la Corse et donc de permettre de contribuer à une certaine autonomie alimentaire par le développement de la production agricole sur les terrains le permettant.

En outre, nous estimons que la procédure de déclassement d'un espace boisé classé pour la mise en œuvre d'une exploitation agricole est très lourde et très longue, risquant ainsi de décourager de futurs exploitants.

Nous considérons, comme troisième problématique, que l'identification de certains espaces ne correspond pas aux critères énoncés par le PADDUC de cultivabilité et potentialité agronomique ou cultivabilité et possibilité d'irrigabilité (les crêtes du Salario, Aspretto, la Parata) alors que d'autres espaces, particulièrement intéressants, n'ont pas forcément été identifiés par la commune (Mezzavia, Timizzolo, Punta Lisa, San Biaggio - Suartello).

Enfin, nous constatons que certains droits à bâtir déjà accordés, le sont sur des espaces identifiés comme espaces stratégiques agricoles, faussant aussi le travail d'identification (exemple un lotissement au lieu-dit les Barraques).

Nous émettons donc la réserve suivante : revoir la délimitation globale des ESA pour se mettre en compatibilité avec le PADDUC car nous considérons qu'à ce jour, les dispositions du PLU ne répondent pas à l'objectif fixé par le PADDUC de préserver des espaces stratégiques agricoles correspondant effectivement aux critères posés par ce document à hauteur de la surface nécessaire. En effet, nous ne disposons pas de justifications suffisantes pour conclure que les espaces identifiés dans le PLU satisfont à ces critères. A l'inverse, nous estimons à environ 150 ha la surface totale d'espaces que le PLU aurait pu identifier en tant qu'ESA (cf supra), qui sont pour la plupart voués à l'urbanisation, et dont le maître d'ouvrage ne justifie pas la consommation par la satisfaction d'autres objectifs fixés par le PADDUC.

Un autre point faible de ce dossier se situe sur certains zonages proposés dans le projet de PLU.

Au regard du point précédent, il nous semble que l'OAP de Mezzavia classée en zone UD doit être reclassée en zone A et au vu de la potentialité agronomique de ce secteur, en espace stratégique agricole.

Il en est de même pour le secteur de Timizzolo qui de par sa superficie, sa potentialité agricole et les possibilités de mise en place de systèmes d'irrigation doit être classée en zone A et en espace

stratégique agricole. Ces deux secteurs font l'objet d'une réserve pour nouveau classement (**réserve n°2**).

Il nous apparaît, en outre, que certaines zones 2AU ou U dans le projet sont en contradiction avec les critères d'identification de village, agglomération ou espace urbanisé tels que prévus au PADDUC et avec la loi littoral.

Il s'agit tout d'abord de la zone 2AUE de Castelluccio. Nous considérons que ce secteur est en discontinuité avec l'urbanisation existante et qu'il ne répond pas aux critères d'identification du PADDUC de village ou agglomération. Aussi, nous considérons que ce secteur ne peut admettre de constructions ou d'installations nouvelles et qu'il doit être reclassé en zone N ou Nh au plus près du bâti (pour permettre éventuellement des interventions sur les constructions existantes).

Il s'agit également des zones UC et UD de la Confina. Ce secteur est en discontinuité manifeste avec l'urbanisation de la commune et doit être reclassé en zone N ou A (éventuellement indicée pour permettre des interventions sur les constructions existantes).

Pour le secteur de Forcio, classé en zone Uem, la commission fait le constat d'une rupture effective d'urbanisation et demande le reclassement en zone Nh au près du bâti.

Nous formulons ces demandes de reclassement, en nous appuyant essentiellement sur le PADDUC et la loi Littoral, étant précisé que la modification de l'article L121-8 du code de l'urbanisme par la loi Elan conforte notre appréciation.

Ces trois secteurs font l'objet d'une réserve pour nouveau classement (**réserve n°3**).

Concernant le secteur du Vazzio (hauts du Vazzio), que la commune a qualifié d'espace urbanisé, nous sommes conscients de la difficulté que poserait son inconstructibilité tel que cela a pu être demandé par le représentant de l'État. En effet, nous constatons que ce secteur est à vocation mixte, comprenant de l'habitat, un équipement sportif (stade de l'ACA), des équipements industriels, ...

Aussi, nous recommandons que la commune engage rapidement une réflexion sur le devenir de ce secteur par ailleurs inclus dans un secteur d'enjeu régional du PADDUC. Cette réflexion pourrait consister au réexamen de la qualification de ce secteur en tant « qu'espace urbanisé » en envisageant éventuellement sa qualification en « agglomération » au regard des critères posés par le PADDUC et des caractéristiques, de taille, de densité, de mixité fonctionnelle...(**recommandation n°4**).

Nous souhaitons également faire une recommandation pour le PAPAG de la Miséricorde (**recommandation n°5**).

En effet, si le délai du PAPAG arrivait à expiration sans l'aboutissement d'un projet d'aménagement, des constructions d'une hauteur maximale de 5 niveaux (+ 2 niveaux de bonification pour les constructions destinées au logement social) nous apparaissent comme trop importantes sur ce secteur.

Aussi, nous recommandons que le secteur de la Miséricorde passe en zone UD de hauteur moindre et d'une emprise au sol moins importante, avec un linéaire maximum de 25 mètres et ne reste pas en zone UCa comme prévue au projet, et cela pour préserver au maximum les espaces verts existants dans le cadre d'un véritable aménagement paysager et architectural.

Nous considérons également qu'il n'a pas été suffisamment pris en compte l'absence de réseaux et d'infrastructures sur le secteur des Sanguinaires et donc que le classement dans le projet de PLU en zone UCa sur le Haut des Sanguinaires - Parc Berthault mériterait un reclassement en AU a minima voir en N. Ce secteur fait l'objet d'une recommandation pour nouveau classement (**recommandation n°6**).

Nous estimons que la coupure d'urbanisation du Scudo mériterait une qualification en zone N et non Np sur la partie haute pour une préservation maximale des espaces naturels considérés. Ce point fait



l'objet d'une recommandation (**recommandation n°7**).

En outre, sur le secteur des Sanguinaires, nous notons une discordance avec le PADDUC. Nous estimons, après vérification du PADDUC en vigueur, que doivent être classées en zone Nr toutes les parcelles (au moins celles non encore bâties) se situant dans la ZNIEFF 1 du Salario et l'ERC N°23, au regard des critères de délimitation de cet espace remarquable fixés par le PADDUC, en vertu du principe de compatibilité entre le PADDUC et le PLU. Cela concerne de nombreuses parcelles entre le Parc Berthault et le Scudo. Cette demande de reclassement fait l'objet d'une réserve (**réserve n°4**).

\*

**Aussi, nous relevons dans ce projet une recherche d'équilibre entre les enjeux urbanistiques que doit relever la commune dans l'optique de son développement économique, la nécessaire préservation de sa vocation agricoles et de ces espaces naturels.**

**Au vu de ces différents éléments, nous émettons donc un avis favorable au projet de Plan Local d'Urbanisme de la commune d'Ajaccio assorti des 4 réserves et des 7 recommandations évoquées précédemment.**

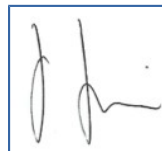
**Fait à Ajaccio, le 15 octobre 2019**

**La commission d'enquête**

**Catherine Ferrari**



**Dominique Farellacci**



**Gilles Ropers**

