

# COMMUNE D'APPIETTO

---

## ELABORATION DU PLAN LOCAL D'URBANISME

# CONCLUSIONS ET AVIS MOTIVES



Arrêté n°2024-23 en date du 02/05/2024 ordonnant l'ouverture de l'enquête publique portant sur l'élaboration du PLU

Enquête Publique du Lundi 03 Juin 2024 au Mercredi 03 Juillet 2024

Commissaire Enquêteur : François Marie SASSO

## SOMMAIRE

1. **Préambule : rappel du projet**..... - 3 -
2. **Conclusions du commissaire enquêteur** ..... - 3 -
3. **Avis du commissaire enquêteur** ..... - 8 -

## 1. Préambule : rappel du projet

La commune d'Appietto est l'une des dix communes qui compose la Communauté d'agglomération du Pays ajaccien. Elle a pour particularité d'être la porte d'entrée Ouest de la CAPA, reliant son territoire avec celui du Spelunca Liamone. Profitant de cette position stratégique, Appietto a connu une forte expansion durant près de 30 ans.

De nombreuses familles s'y sont installées, attirées par les prix attractifs du foncier et la proximité du bassin d'emplois de la région ajaccienne. Appietto bénéficie également d'une façade maritime remarquable, source d'activités estivales intenses. Son territoire, en très grande partie rural et naturel, subit à présent une pression foncière de plus en plus forte.

Actuellement soumise au règlement national d'urbanisme, le nombre de permis de construire s'est effondré ces dernières années. Ainsi, Appietto a fait le choix de se doter d'un PLU pour pouvoir continuer à se développer tout en préservant ses espaces naturels et son potentiel agricole, héritage du passé.

J'ai été désigné pour conduire l'enquête publique relative à l'élaboration du PLU d'Appietto par Madame la Présidente du Tribunal Administratif de Bastia par décision n°E24000014 /20 en date du 22 avril 2024.

L'enquête s'est déroulée du lundi 03 juin 2024 au mercredi 03 juillet 2024.

## 2. Conclusions du commissaire enquêteur

J'ai forgé mon avis sur le projet à la suite d'un examen approfondi du dossier, des avis du public et des échanges avec la commune, notamment dans le cadre du PV de synthèse. J'ai pris en compte les observations des personnes publiques associées et ai visité la commune pour mieux comprendre les éléments du dossier.

### 2.1. Le respect de la procédure d'élaboration

La procédure d'élaboration a bien été respecté par la commune.

Tout d'abord, je note qu'une phase de concertation assez longue (d'avril 2022 à décembre 2023) a été organisée pour associer le plus largement possible la population. Le projet actuel intègre autant que possible les souhaits exprimés pendant cet épisode.

Ensuite, la commune a soumis le projet arrêté à l'avis des personnes publiques associées et à l'évaluation environnementale de la MRAE.

Enfin, j'ai pu constater que la procédure d'enquête publique a été correctement réalisée : modalités d'informations du public et collecte des observations.

### 2.2. La composition du dossier

Le dossier présenté au public est composé de toutes les pièces prévues par l'article L.151-1 du Code de l'Urbanisme.

Ainsi, étaient soumis au public :

- Le rapport de présentation et son résumé technique
- Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)
- Le règlement écrit et les pièces graphiques
- Les projets d'Orientation d'Aménagement Programmé (OAP)
- Les annexes
- Les avis des Personnes Publiques Associées (PPA)

**Le dossier était complet et m'a permis de disposer de tous les éléments pour renseigner efficacement le public.**

### 2.3. Le projet

Le projet de Plan Local d'Urbanisme a été élaboré afin de satisfaire les objectifs suivants :

- Affirmer et développer le caractère agricole de la commune d'Appietto
- Sanctuariser les espaces naturels protégés
- Planifier l'urbanisation et lutter contre l'étalement urbain
- Permettre à la commune de se doter d'équipements publics structurants
- Proposer une offre diversifiée de logements aux résidents permanents
- Sauvegarder le patrimoine bâti et architectural du village
- Mettre en valeur le patrimoine archéologique de la commune
- Favoriser les mobilités douces
- Maintenir la qualité de l'eau, de l'air, des sols, de la biodiversité

Le contexte réglementaire dans lequel s'inscrit ce projet est fortement contraint. Il se doit d'être compatible avec les dispositions des lois montagne et littoral. À l'échelle régionale, il doit être compatible ou prendre en compte le PADDUC, le PGRI, le SDAGE, le SCRAE et le SRC. À l'échelle intercommunale, il doit prendre en compte le SAGE, le PCET, du PDU, le PLH et le PNT de la CAPA.

Le maître d'ouvrage s'est efforcé de démontrer que son projet est bien compatible avec ce large panel de lois, plans et schémas.

L'analyse territoriale montre une commune qui s'essouffle sur le plan démographique. En effet, la dynamique de ces 30 dernières années s'est estompée : les différents indicateurs présentent une population de plus en plus vieillissante et un desserrement significatif des ménages.

L'offre d'habitat est héritée des années passées, où dominant des logements de grandes tailles implantés sur des emprises foncières de superficie importante. Cette offre n'est plus adaptée à la réalité des besoins et aux exigences réglementaires qui privilégient la densification.

La diminution du nombre permis de construire délivrés ces dernières années souligne une tendance au ralentissement de la construction sur la commune d'Appietto, malgré une pression foncière relativement intense.

Je constate aussi que l'offre d'habitations ne propose aucun logement social. Certes, cela n'est pas obligatoire pour une commune de cette strate, mais cela semble nécessaire pour soutenir le développement communal.

La commune envisage d'accueillir 330 habitants supplémentaires d'ici 30ans, ce qui porterait sa population au-delà des 2 000 habitants. Elle souhaite se donner les moyens de ses ambitions en construisant 200 logements (dont 46 résidences secondaires) et en développant les réseaux et services publics associés. La commune prévoit également la réalisation d'OAP visant à densifier les zones urbaines, diversifier l'offre de logements, dont la mixité sociale, et améliorer le cadre de vie de la population tout en maîtrisant l'étalement urbain.

Ces projets d'aménagement consommeront 11 hectares de terres, dont 3,5 ha en densification et 7,5 ha en extension urbaine. Ces estimations ont été réalisées après que les entités urbaines eurent été identifiées selon les critères du PADDUC.

Le maître d'ouvrage précise que l'une des premières versions du PLU prévoyait une consommation de 33ha de terres. Il convient donc de saluer l'effort de la commune en la matière. La consommation de 11 ha semble d'autant plus acceptable au regard de la superficie totale de la commune et celles de ses espaces agricoles et naturels.

En effet, la commune couvre une surface de 3441ha et conserve ainsi 96% de son territoire en zone agricole (2857ha) et en espaces naturels (448ha). Ainsi, seulement 4% des sols sont occupés par un tissu urbain dans le projet soumis à l'avis du public.

L'agriculture est un marqueur identitaire fort de la commune d'Appietto. Les terres agricoles, à dominante pastorale, représentent plus de 80% de la surface communale. Le quota d'ESA prévu au PADDUC (809ha) a d'ailleurs largement été rempli, et même dépassé, puisque 820ha ont été identifiés par le maître d'ouvrage.

Le tissu économique est également dominé par l'agriculture : près d'un tiers des entreprises recensées sur la commune d'Appietto sont à vocation agro-pastorale. Leurs dirigeants sont majoritairement dans la force de l'âge, ce qui est une garantie pour l'avenir de la profession.

Les espaces naturels structurent le paysage communal, borné à l'Ouest par une façade maritime exceptionnelle, le golfe de Lava, et au Nord-Est par le point de repère caractéristique de la région, le Mont Gozzi, qui surplombe tout le bassin ajaccien.

Ces zones sont le lieu de vie de plusieurs espèces naturelles, dont certaines, remarquables, bénéficient de mesures de protection adaptées. Ainsi, on compte plusieurs zonages à vocation écologiques : 1 site Natura 2000 de 220 ha, 4 ZNIEFF de type I couvrant 1108ha et des ERC sur 329ha.

On constatera aussi des activités économiques bien établies, surfant sur le tourisme vert et les activités saisonnières sur le golfe de Lava.

L'identification de la TVB a été correctement réalisée et retranscrite dans une cartographie de qualité. On notera que certains corridors écologiques se trouvent entre des poches urbanisées.

L'état des lieux traite également des réseaux et de la prise en compte des risques naturels. Le maître d'ouvrage brosse un portrait très rassurant en termes d'équipements et de gestions des risques naturels. Néanmoins plusieurs imperfections résident à ce niveau, ce que n'ont pas manqué de souligner certains PPAS.

Le maître d'ouvrage consacre une large partie de la notice de présentation pour justifier les choix ayant abouti à cette version du projet. Cette partie est très détaillée et permet d'apprécier le niveau d'exigence que s'est imposé le maître d'ouvrage dans les arbitrages qu'il a été contraint de réaliser.

Enfin je souligne l'effort de didactique qu'a fait le rédacteur pour améliorer la lecture, et la compréhension du dossier, avec des infographies récapitulatives qui ponctuent les chapitres de la note de présentation.

**Le projet proposé par la commune d'Appietto est le résultat d'une itération longue de plusieurs années. Depuis la phase de concertation, jusqu'à l'enquête publique, plusieurs ébauches ont été examinées avant de livrer ce document dans sa version la plus aboutie.**

**Le maître d'ouvrage a voulu se projeter dans les années à venir avec 330 habitants de plus, en réalisant l'exercice de les loger et de développer des services publics et les activités humaines tout en préservant les espaces naturels et agricoles, qui sont l'épine dorsale de la commune.**

**S'il existe bien quelques imperfections, relevées par les PPA et la MRAE, j'estime que ce document remplit pleinement les objectifs poursuivis par l'équipe communale.**

**Enfin, sur la forme, je souligne que la réalisation du dossier est particulièrement soignée et que des efforts ont été faits pour faciliter sa lecture.**

#### **2.4. Les avis des PPA et de la MRAE**

Comme l'exige la procédure, le projet de PLU a été soumis pour avis aux personnes publiques associées et à l'évaluation environnementale de la MRAE.

Ainsi, la Communauté d'Agglomération du Pays Ajaccien et notamment sa Direction du service des eaux, la Chambre d'Agriculture de la Corse-du-Sud, le Centre National de la Propriété Forestière (CNPf), la Commission Territoriale de la Préservation des Espaces Naturels Agricoles et Forestiers (CTPENAF), l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO) et enfin la Direction Départementale de Territoires (DDT) ont livré leurs observations, qui ont été versées au dossier d'enquête publique.

L'analyse de la Mission Régionale de l'Autorité Environnementale (MRAE) a également été jointe au dossier d'enquête publique.

L'ensemble des PPA se positionnent en faveur du projet et émettent quelques recommandations qui permettront de gommer les imperfections du dossier.

Je relève que le maître d'ouvrage devra corriger le zonage en distinguant les ESA, redélimiter la zone Us pour tenir compte de la bande des 100 mètres, mieux intégrer la prise en compte des risques incendie et inondation, reprendre les prescriptions du domaine public maritime, préciser la vocation des plages et apporter des compléments au sujet de la ressource en eau, de l'assainissement et la gestion des eaux pluviales.

Le maître d'ouvrage a apporté une réponse précise à chaque institution et s'engage à intégrer la très grande partie des ces recommandations.



*Le projet d'élaboration du PLU a été approuvé par les PPA, moyennant quelques corrections. Tout en émettant de nombreuses observations, la MRAE remarque que les enjeux environnementaux sont bien représentés. Si le nombre de recommandations peuvent sembler importantes, elles ne sont pas de nature à modifier l'économie du projet et permettront d'améliorer davantageusement le document.*

## **2.5. L'avis du Public**

Avec 62 avis déposés (auquel s'ajoutent 35 doublons) et environ 250 personnes renseignées à l'occasion des permanences, ce projet a massivement mobilisé la population d'Appietto.

Je constate que la majorité des observations portent sur des demandes de constructibilité. Ainsi, je compte 31 requêtes pour intégrer l'équivalent d'environ 27 hectares de terre en espace urbanisé.

À titre de comparaison, le projet initial de PLU, qui consommait 33 hectares de zones naturelles et agricoles, avait été rejeté par les services de l'Etat. Le projet actuel, nettement plus économe, ne consomme que 11 ha. Si toutes les requêtes étaient satisfaites, alors près de 40ha d'espaces naturels et agricoles seraient ainsi urbanisés, ce qui n'est plus acceptable à l'heure actuelle.

La plupart de ces demandes ne répondent pas à la réglementation car elles concernent des terres en discontinuité totale avec l'urbanisation, classées ESA ou bien situées dans des zones remarquables.

Je note également que les avis défavorables ont été déposés par les personnes qui n'ont pas obtenu de terrains constructibles et les avis favorables par ceux qui les ont obtenus. Cette dualité n'est pas étonnante : l'individualisme omet bien volontiers des enjeux nettement supérieurs. L'individualisme, toujours, s'est exprimé de façon bien abjecte, lorsque certains se sont opposés aux OAP au motif que la mixité sociale ou les services publics qui y seront créés nuiraient à leur tranquillité.

**Je ne peux qu'être défavorable à ces demandes et m'opposer à ces attitudes qui n'ont rien de constructif et s'opposent à l'intérêt général.**

Le maître d'ouvrage a en revanche souhaité prendre en compte des requêtes, qui lui permettront de corriger des erreurs matérielles, et/ou d'apporter des précisions au document. Des demandes de constructibilité ont également été entendues par la commune. Néanmoins, elles ne pourront être acceptées qu'à l'occasion d'une modification ou d'une révision du PLU et sous réserve de leur validité réglementaire et d'impact limité sur les zones à préserver.

*Le public a fait preuve d'individualisme dans ses observations. Le maître d'ouvrage a souhaité faire consensus dès la phase de concertation, mais il n'est pas possible d'accéder à toute les requêtes du public, sauf à hypothéquer l'avenir d'un projet stratégique. Un petit nombre de demandes pourront faire l'objet de bienveillance, mais obligatoirement dans une deuxième partie de la vie du PLU.*

### 3. Avis du commissaire enquêteur

Les conclusions rédigées précédemment m'ont permis de distinguer les avantages et les inconvénients suivants :

Les points négatifs que je relève sur ce dossier sont :

- **Le manque de précision concernant les points évoqués par les PPA**

L'évaluation environnementale réalisée par le maître d'ouvrage se contente parfois d'une analyse rapide et omet quelques détails d'aspect réglementaire, pourtant incontournables, ce que les PPA et la MRAE n'ont pas manqué de souligner.

- **L'avis du public**

Le public s'est exprimé essentiellement en termes d'individualité. Je relève toutefois qu'une part des observations a permis d'apporter des précisions.

En contrepartie, je retiens que les points positifs sont :

- **Un dossier complet et une procédure correctement suivie**

Le maître d'ouvrage a soumis à l'avis du public un dossier complet et conforme à la réglementation en vigueur. La procédure de publicité a été rigoureusement respectée. Le dossier a été soumis à l'avis des Personnes Publiques Associées et à l'analyse de la MRAE.

- **La qualité globale du projet et des documents présentés au public**

Le dossier bénéficie d'une réalisation très soignée et un réel effort de didactique a été réalisé dans son élaboration.

- **Les avis PPA et de la MRAE**

Les PPA sont globalement favorables à ce projet de PLU. Leurs recommandations permettront d'améliorer le document mais sans modifier son économie générale.

- **Les engagements de la commune vis-à-vis des PPA et de la MRAE**

Dans sa réponse au procès-verbal de synthèse, le maître d'ouvrage s'engage à suivre la majeure partie des recommandations des PPA et à compléter le dossier en conséquence.

- **La prise en compte de l'environnement dans le projet**

Les espaces naturels et agricoles sont des marqueurs forts de l'identité communale. Tout au long de l'élaboration de son projet, le maître d'ouvrage a marqué sa volonté de les préserver. Je retiens en substance : un étalement urbain maîtrisé, un quota d'ESA dépassé, la réalisation d'OAP et la constructibilité interdite dans les zones remarquables.

- **La prise en compte des avis du public**

Dès lors qu'ils contribuaient à améliorer le dossier, les avis du public ont été pris en compte. Le maître d'ouvrage pourrait envisager de reconsidérer des demandes de constructibilité, mais uniquement lors d'une révision ou modification du PLU.



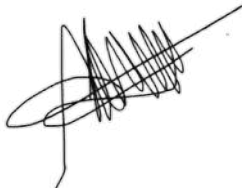
À la lumière de tous les éléments exposés dans mon rapport et dans le présent document, j'émet un **avis favorable** au projet d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme, avec pour **recommandations** :

- **De compléter le dossier avec les recommandations des personnes publiques associées.**
- **De refuser toute constructibilité avant l'approbation du PLU et de n'envisager l'élargissement des espaces urbanisés que dans le cadre d'une procédure de modification ou de révision.**

Fait à Bastia,

Le 09 octobre 2024

Le commissaire Enquêteur,



François-Marie SASSO