Commune de Santa Maria Poghju

CONCLUSION ET AVIS MOTIVE

Élaboration du Plan Local d'Urbanisme

Arrêté n°43/2021 prescrivant l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme

Enquête du 05 mai 2023 au 06 juin 2023

Commissaire Enquêteur : Frédéric Moretti

1. Rappel du dossier

La commune de Santa Maria Poggio disposait d'un Plan d'Occupation des Sols (POS) jusqu'en 2017, rendu caduc par l'approbation du PADDUC. C'est donc le règlement national d'urbanisme (RNU) qui s'applique actuellement, avec pour effet négatif d'avoir laissé se développer une urbanisation trop consommatrice d'espaces naturels. La commune a donc fait le choix d'entreprendre, en 2015, l'élaboration d'un PLU afin d'anticiper la situation afin de contrôler l'urbanisation et de maîtriser l'aménagement de son territoire.

J'ai été désigné pour conduire l'enquête publique relative à l'élaboration du PLU et de Santa Maria Poggio par Monsieur le Président du Tribunal Administratif de Bastia, suite à la décision n°E23000001/20 en date du 24/01/2023.

L'enquête s'est déroulée du 05 mai 2023 au 06 juin 2023 soit une durée consécutive de 33 jours.

2. Conclusion

J'ai pu forger mon opinion sur ce dossier après avoir examiné avec attention l'ensemble des pièces du dossier, les avis des personnes publiques associées, ainsi que les observations déposées par le public et les réponses de la commune au procès-verbal de synthèse. J'ai également parcouru la commune afin de me rendre compte de la réalité du terrain et d'être en mesure d'apprécier le dossier avec ce point de vue.

➔ *Une procédure respectée*

La commune a scrupuleusement suivi toutes les étapes de la procédure d'élaboration du PLU :

- En amont de l'enquête publique : la préparation du dossier en collaboration avec les personnes publiques associées (PPA) qui ont répondu aux sollicitations et plusieurs sessions de concertation du public ;

- L'organisation de l'enquête publique : les formalités d'information de la population ont été correctement réalisées (affichages en Mairie, sur les panneaux municipaux et les publicités dans la presse) et des moyens adaptés ont été mis à disposition du public pour qu'il puisse accéder au dossier et donner ses observations (registres papier et numérique, équipement informatique en accès libre à la Mairie).

➔ *Un dossier conforme et une participation importante du public*

Le dossier soumis à l'avis du public est composé des pièces suivantes :

- Les éléments relatifs à la procédure
- Le rapport de présentation et son résumé technique
- Le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)
- Le règlement
- Les pièces graphiques
- Le projet d'Orientation d'Aménagement Programmé (OAP)
- Les annexes
- Les avis des Personnes Publiques Associées (PPA)

C'est donc un dossier complet et conforme à la réglementation en vigueur qui a été présenté au public et m'a permis de le renseigner efficacement.

Le public s'est mobilisé de façon importante, avec environ 80 personnes reçues aux permanences (soit 10% de population communale) et 45 observations ont été déposées.

➔ *Une commune attractive mais en proie à une urbanisation sans retenue*

La commune de Santa Maria Poggio dispose d'une situation géographique avantageuse. Elle profite de l'influence du Grand Bastia et de l'accès facilité à son bassin d'emplois en raison du développement récent des infrastructures routières.

Nettement coupée en deux par l'axe Bastia – Porto Vecchio, le territoire de Santa Maria Poggio a ainsi deux facettes :

- Maritime, avec son port de plaisance et les activités économiques liées, notamment touristiques, très dépendante de la saison estivale (on recense 15 000 visiteurs / an en juillet-août sur la microrégion de la Costa Verde) ;

- Rurale et montagnarde, elle jouit d'une activité agricole assez dense en plaine et voit son noyau historique installé à 300m d'altitude.

Le rythme soutenu de 10 constructions individuelles / an et d'un permis d'aménager tous les 2 à 3 ans délivré ces 10 dernières années montrent un foncier accessible et qui attire une population venue de l'extérieur.

Une grande partie du territoire est constitué d'espaces naturels de qualité qu'il convient de protéger. Associé à des lieux chargés d'histoire, la commune bénéficie de précieux atouts pour favoriser les activités de tourisme vert, qui gomment le pic de fréquentation estivale.

Santa Maria Poggio offre également de nombreux services publics et bénéficie d'une vie associative riche.

La commune dispose ainsi de sérieux avantages pour se développer et rester attractive, mais l'examen du dossier révèle le constat d'une population vieillissante, des logements sous occupés et, malheureusement, d'un urbanisme sans retenue et en manque de cohérence.

Subissant les effets combinés d'un POS obsolète, puis d'un RNU incapable de contenir l'urbanisation, et la pression des propriétaires favorisant la rétention foncière, de nombreux espaces ont été déraisonnablement consommés ces dix dernières années. La commune estime ainsi que 42ha de sols ont été urbanisés entre 2010 et 2021.

On observera que le secteur maritime est voué essentiellement à l'accueil de lotissements et/ou de logements saisonniers et à des activités touristiques de masse. D'autre part, une zone dortoir s'est développée en piémont, en totale opposition avec une vision contemporaine de l'aménagement. Cette urbanisation incohérente, n'est, de fait, pas catégorisable ni en agglomération ni en village et été frappée d'inconstructibilité jusqu'à l'approbation d'un SCOT intercommunal. J'ai pu constater par moi -même qu'une bonne partie de ces zones n'avaient plus rien d'agricole, la plupart des parcelles étant séparées par des murs et les jardins autour des habitations sont devenues des espaces aménagés.

Le développement de ces deux zones illustre bien le manque de vision globale en termes d'aménagement à l'échelle du territoire. C'est le résultat d'une consommation foncière déséquilibrée ou s'opposent, d'une part, le développement économique centré sur le littoral et d'autre part, la création de logements pour la population permanente côté montagne.

Cet état des lieux met, plus que jamais, en évidence la nécessité pour la commune de reprendre la maîtrise de son territoire pour garantir un cadre de vie de qualité à sa population, de préserver son environnement et de rééquilibrer la répartition et les usages des espaces urbanisés.

➔ *Une empreinte faible sur l'Environnement et l'Agriculture*

Malgré la nette accélération de la consommation foncière ces dernières années, le territoire de Santa Maria Poggio reste, dans sa majorité constituée d'espaces naturels et agricoles. Ainsi, sur les 1028ha que couvre la commune, 78ha sont urbanisés, dont 49,22ha sont classés en zone U. Ainsi, 950ha, soit 90% du territoire est couvert par des espaces agricoles ou naturels.

Sur le plan environnemental, Santa Maria Poggio n'est concernée que par une zone Natura 2000 maritime située le long des plages, dont la préservation est assurée par le PLU à l'aide de mesures et classements spécifiques.

Hormis une parcelle signalée par la MRAE, car elle coupe un corridor de biodiversité, la Trame Verte et Bleue n'est pas négativement impactée par le projet.

Le maître d'ouvrage précise dans sa réponse que cette parcelle sera reclassée en agricole.

Les PPA ont dénoncé une consommation excessive des extensions de la zone U sur les zones agricoles, notamment les Espaces Stratégiques Agricoles (ESA). Cette consommation est toutefois relative, d'une part, au regard de la sous-estimation des ESA réalisée lors de l'étude, et d'autre part, de la quantité d'urbanisation concernée.

Pour autant, le quota d'ESA prévu au PADDUC n'était pas atteint dans la version du dossier présenté au public, introduisant un risque sérieux d'incompatibilité entre le PLU et le PADDUC.
Dans sa réponse au PV de synthèse, la commune propose une actualisation tout à fait satisfaisante du zonage agricole, avec 108ha d'ESA et d'ERPAT supplémentaires. L'extension de la zone U a également été réduite de 2,5ha.

Les corrections apportées permettent d'atteindre les quota d'ESA et satisfont aux observations apportées par les PPA dans ce domaine.

L'OAP de Vanga di l'Oru fait l'objet d'une analyse dédiée. Elle précise que la moitié de la surface concernée restera végétalisée et la TVB préservée par des mesures prévues dans le cahier des charges d'aménagement.

Au regard des éléments présentés dans le dossier et des corrections prévues par la commune dans le cade du PV de synthèse, il est possible de dire que le projet :

- a impact faible sur l'environnement
- préserve les Zones Natura 2000 maritime, les réservoirs et corridors de biodiversité (TVB)
- répond à ses obligations en matières d ESA et d ERPAT

Malgré quelques maladresses et après les corrections qu'elle devra apporter au dossier, la commune montre son souci de protéger l'environnement et les zones agricoles dans son projet, en préservant les zones sensibles de toute consommation irraisonnée de foncier.

➔ *Des avis PPA favorables, en trompe l'œil*

Le projet a été analysé par la MRAE et reçoit cinq avis des PPA. Celui de la CTPENAF est strictement défavorable, et les quatre autres sont favorables, mais accompagnés de nombreuses recommandations et réserves, qui menacent sérieusement la possibilité de mise en œuvre du projet.

La surconsommation d'espaces agricoles et naturels ainsi qu'un quota d'ESA non atteint sont des sujets particulièrement délicats au regard des risques d'incompatibilité et de validité juridique qu'ils font porter au projet.

Certaines imperfections devront également être traitées par le maître d'ouvrage en amont de l'approbation, notamment les points soulevés par la DDT (ex : sous-zonage, révision des EBC). Des arbitrages et des corrections supplémentaires devront également être apportés afin de réaliser le cimetière, qui est une nécessité pour la commune.
D'autres recommandations pourraient également être appliquées dans une deuxième partie de la vie du PLU, comme la révision de l'enveloppe des zones urbaines en s'appuyant sur les préconisations de la CdC.

Enfin, la commune s'engage, dans son mémoire de réponse au PV, à intégrer la majeure partie des réserves et des recommandations émises par les PPA. Il fournit également une version corrigée du zonage, intégrant en priorité les points évoqués précédemment.

➔ Des corrections qui ne menacent pas l'économie du projet

La projection d'accroissement démographique prévoit une augmentation de la population de 1,7% par an, pour atteindre 141 habitants supplémentaires d'ici à 2030 et nécessite la construction de 74 logements, mobilisant 8ha supplémentaires de foncier.
Ces prévisions semblaient pertinentes dans la version du dossier soumis au public, mais la consommation d'espaces agricoles dénoncée par les PPA ont conduit le maître d'ouvrage à corriger le zonage.

En effet, dans sa réponse au PV de synthèse, la commune a précisé supprimer 2,5ha de la zone U et étendre les ESA /ERPAT de 108ha pour atteindre les quotas imposés du PADDUC.

La commune précise également avoir fait le choix de suivre, en très grande partie, les préconisations des PPA. Je salue cette position, qui devra être concrétisée par une actualisation de l'ensemble des pièces du dossier, puis, comme la commune s'engage à le faire, à une validation préalable par les PPA.

Enfin, tel que le souligne la DDT dans le courrier d'accompagnement de son avis, la prise en compte des observations ne sera pas de nature à bouleverser l'économie générale du projet, ce qui permettra de poursuivre la procédure d'élaboration sans réaliser une seconde enquête publique.

➔ *Un projet décevant pour le public*

J'ai reçu environ 80 personnes à l'occasion des permanences et recueilli 45 observations. La très grande majorité des remarques (37) porte sur des intérêts personnels, avec la demande de réintégration de parcelles en zone U et sans donner d'avis sur le projet.

La commune n'est, à ce jour, pas en mesure de répondre favorablement aux demandes du public puisqu'elles sont contraires à une consommation raisonnée du foncier. Santa Maria Poggio a en effet réduit la zone U de 2,5ha pour garantir le principe d'équilibre de l'article L.101-2 du Code de l'Urbanisme et satisfaire aux exigences de compatibilité avec le PADDUC.

Ces demandes se répartissent en 3 groupes à peu près équivalents :

- illégales et injustifiées, avec des parcelles en discontinuité et la volonté de conserver une réserve patrimoniale foncière ;
- recevables sur le plan réglementaire, mais exigeant une consommation non justifiée de terres agricoles ou d'espaces naturels. ;
- relatives à la zone de piémont, non catégorisables par le PADDUC.

Ce projet ne remporte donc pas l'adhésion du public, mais il ne fait que mettre en lumière les effets négatifs de l'urbanisation irraisonnée de ces dernières années.

C'est pourquoi il est plus que nécessaire que Santa Maria Poggio se dote d'un PLU et, à terme, être couverte par le SCOT intercommunal afin de disposer des outils lui permettant de mieux répondre aux besoins de sa population.

3. Avis motivé du Commissaire Enquêteur

Mon avis s'appuie sur les conclusions réalisées précédemment, qui permettent d'identifier les points faibles et les points forts du projet de PLU.

a. Points faibles du projet

Ce document présente des imperfections que le maître d'ouvrage s'engage à rectifier en intégrant les préconisations des PPA. Dans son mémoire de réponses au procès-verbal, la commune a d'ailleurs fourni les premiers éléments corrigés, à savoir les superficies de la zone U, des ESA et ERPAT.

- **Des imperfections sur le fond et sur la forme**

Le projet comporte de nombreuses anomalies sur le fond qui font peser un risque d'illégalité sur le projet. Certaines analyses sont parfois trop rapides et leurs conclusions hâtives, ce qui nécessite des précisions de la part du maître d'ouvrage. Sur la forme, je note que le dossier comporte des éléments redondants et qu'il manque parfois de didactique, ce qui peut décourager le lecteur.
Ces défauts devront être corrigés pour consolider le document sur le plan juridique et le rendre plus intelligible pour ses utilisateurs.

- **Des PPA prudentes**

Les PPA sont des partenaires privilégiés pour l'élaboration d'un PLU. Elles ont signalé les anomalies sur le fond et posé des réserves et recommandations en

quantité. Leurs contributions enrichissent le dossier et vont permettre de l'améliorer pour le rendre recevable. Je regrette toutefois que seulement 5 PPA aient répondu aux sollicitations de la commune, la privant de leur appréciation aussi bien lors de la phase d'élaboration que lors de la phase de consultation.
Le maître d'ouvrage devra donc revoir sa méthode de travail pour bénéficier de leur expertise et mieux comprendre leur attente pour valider les rectifications prévues.

- **Un projet décevant au regard de la population**

La réglementation prévoit une consommation raisonnée et justifiée des sols. Cette philosophie est en rupture totale avec les demandes de la population. Les propriétaires souhaitent en effet mobiliser du foncier dans un but patrimonial ou pour réaliser des constructions nouvelles dans un terrain déjà bâti. C'est malheureusement un manque de vision globale et de maîtrise de l'aménagement qui a conduit à la situation actuelle, source d'un sentiment d'injustice au sein du public reçu.

Ces points faibles ont été atténués par des éléments neufs, fournis dans la réponse au PV de synthèse, mais des corrections restent toutefois nécessaires pour consolider juridiquement le dossier. En revanche, ils sont compensés par les aspects positifs du projet.

b. Points forts du projet

- **Suivi la procédure**

La commune a scrupuleusement suivi la procédure :
- *Les étapes préalables de concertation du public*
- *La consultation des PPA a été rigoureusement respectée*
- *L'information du public a été correctement réalisée*

- **Prise en compte de l'environnement et de l'agriculture**

Malgré les imperfections dénoncées précédemment, les études ont été réalisées avec sérieux et professionnalisme. Les parties relatives à l'environnement ont été traitées avec attention, notamment la définition de la TVB. L'extension des zones agricoles permet non seulement d'être en accord avec le PADDUC, mais est aussi plus représentatif de la réalité et soutenir le développement des activités existantes. Enfin, les mesures précisées dans le règlement écrit protègent les zones naturelles de l'urbanisation et sanctuarise les zones agricoles.

- **Réduction de l'emprise foncière destinée à l'urbanisation**

La commune a réduit de près de 30% le foncier mobilisable, qui a donc été ramené à 5,5ha. Il sera donc nécessaire d'actualiser l'analyse démographique et l'étude

d'optimisation du foncier mobilisable afin de conserver une capacité d'accueil suffisante pour rester attractive.

- **Ouverture à l'urbanisation de la zone de Vanga di l'Oru**

Vanga di l'Oru accueillera une OAP sur un terrain inutilisé et encerclé par l'artificialisation. Elle s'inscrit dans le développement naturel de l'agglomération du littoral, mais ne sera urbanisée que sous conditions. La moitié de son emprise sera végétalisée et accueillera des jardins.

- **Des rectifications qui ne modifient pas l'économie du projet**

En dehors de la CTPENAF, les avis des PPA sont favorables au projet. Les réserves et recommandations qu'ils émettent ont été entendues par le maître d'ouvrage qui s'engage à rectifier le document en conséquence. Des éléments en ce sens ont été fournis par la commune dans sa réponse au PV de synthèse, par exemple l'extension des ESA, la réduction de la zone U et le recentrage de la forme urbaine du village, prouvant ainsi sa bonne volonté. La DDT précise également que ces modifications n'entraineront pas de modification profonde du projet.

- **Engagement de la commune**

Je souligne que la commune s'est montrée particulièrement réceptive aux observations des PPA. Elle a également traité avec attention les observations du public, en prenant le temps d'étudier individuellement chaque cas. Je souligne également qu'elle a pleinement conscience de la nécessité de reprendre le contrôle sur l'aménagement de son territoire. Je salue enfin son abnégation, car la procédure a été engagée il y a huit ans, délais pendant lequel les constructions ont proliféré de façon irrationnelle.

En conséquence de quoi, j'émets un **avis favorable** à l'élaboration du PLU de la commune de Santa Maria Poggio, avec pour **réserve :**

- De mettre en œuvre l'intégralité des rectifications sur lesquelles le maître d'ouvrage s'est engagé

Et avec pour **recommandation :**

- De collaborer étroitement avec les services de la DDT, de la CdC et la CTPENAF pour valider les corrections du dossier et disposer d'informations à jour, notamment au sujet des projets ferroviaires et routiers de la Collectivité de Corse

Je rappelle que la réserve devra être levée par le maître d'ouvrage par une délibération motivée du conseil municipal validant les rectifications apportées au projet. Dans le cas contraire, l'avis sera réputé défavorable.

Le 25 octobre 2023
Le Commissaire Enquêteur

M. Frédéric Moretti