

Commune de Luri

Conclusions et avis motivés

Arrêté N°2019 / 09 /006 prescrivant l'enquête publique relative à l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme

Enquête du 18 Octobre 2019 au 18 Novembre 2019

Commissaire Enquêteur : Frédéric Moretti

Enquête Publique relative à l'élaboration du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Luri

Commissaire Enquêteur : Frédéric Moretti

Dossier N° : E1900019/20

1. Préambule

La commune de Luri a engagé l'élaboration de son PLU en 2015, à la suite de la disparition du PLUi, annulé en contentieux, et du POSi, devenu caduque avec la dissolution du SIVU qui en avait la charge. Cette situation a laissé la commune sans document d'urbanisme et donc soumise au Règlement National d'Urbanisme depuis mars 2017.

Avec 7,2 hectares ouverts à l'urbanisation, le PLU présenté au public dans la présente enquête se veut beaucoup plus économe que les documents intercommunaux précités. En effet, ces derniers ouvraient d'importants espaces à l'urbanisation, qui ont été retirés dans ce PLU, afin de satisfaire à la réglementation en vigueur et aux documents opposables, tel le PADDUC à l'échelle locale.

Cette situation a créé un contexte très particulier, avec des personnes qui possèdent des biens ne correspondant plus à leur valeur d'acquisition du temps des PLUi et POSi, et qui se voient privé de la possibilité de construire.

2. Avis du commissaire enquêteur

L'avis du CE porte un regard critique sur les parties suivantes :

- a. Pièces du dossier
- b. Observations des PPA
- c. Observations du public

- a. Les pièces du dossier présentés au public

Il s'agit des pièces élaborées par la commune, hors PPA qui seront traités dans le paragraphe suivant.

Concernant le rapport de présentation :

Le document propose une analyse qui situe la commune de Luri au sein du territoire du Cap Corse. Il y est expliqué son rôle de relais et les enjeux relatifs aux services et emplois de la micro-région.

L'historique de l'évolution de la population et du logement est fait depuis 1982 à 2015. Avec un solde naturel négatif et une diminution des tailles des ménages, un des enjeux est le renouvellement de la population.

Le décompte des logements est précis et met en évidence un léger déséquilibre entre résidences principales (373) et secondaires (417). L'analyse souligne un marché locatif peu développé et une offre de logement inadaptée qui sont peu favorables à l'installation de jeunes ménages.

La commune compte un nombre important de petites entreprises, qui emploient 177 personnes à l'année. Le nombre total d'emplois est élevé pour une commune d'une telle taille (337 en 2015).

Les activités agricoles sont comptabilisées (8) et les espaces classés en ESA sont quantifiés. Ainsi, 120,3 ha sont actuellement classés en surfaces agricoles (3,4 % du territoire).

La commune prévoit de classer 147 ha en ASA et 294 en ERPAT, espaces protégés au sens du PADDUC. L'agriculture bénéficie d'une valorisation de sa production, en disposant de plusieurs labels de qualité et d'origines, tous recensés dans le document.

La commune est bien desservie par le réseau routier, mais, à l'image de la microrégion, souffre d'un service de transports en commun peu développé, rendant incontournable l'usage de la voiture. La capacité de stationnement est considérée satisfaisante, excepté en saison estivale, donnant lieu à des tensions entre utilisateurs.

Le cadre de vie de la population est dans l'ensemble agréable, car elle dispose de plusieurs équipements et de services de proximité, par ailleurs recensés et détaillés dans le document (santé, administrations, structures associatives, commerces, ...).

La commune dispose d'une production en eau potable abondante et suffisante pour couvrir les besoins de la population tout au long de l'année. En revanche, le système d'assainissement (réseau et mode traitement) des eaux usées est vétuste. La commune propose un projet de STEP à court terme.

L'estimation de l'évolution de la population est pragmatique, basée sur une évolution calculée entre 2007 et 2015. L'évolution démographique et les besoins en logement sont projetés à 2020 (915 habitants / 40 logements en plus) et 2025 (995 hab / 80 logements).

Les perspectives de développements économiques sont l'agriculture, le tourisme et l'économie résidentielle. On regrettera que ces perspectives n'évoquent pas le potentiel de développement des petites entreprises situées sur la commune.

Les besoins de capacité foncière sont estimés au minimum à 7,37 ha et au maximum 10,13 ha. C'est une projection rationnelle, car calculée sur des éléments concrets et mesurés (évolution démographique, besoin en logements, consommation de foncier par type de logements).

Le document caractérise avec force de détails le paysage dans lequel s'insère la commune. Toutes les composantes paysagères sont explorées (relief, ripisylves, espaces sauvages et agrestes, littoral, crêtes) et la richesse environnementale de la commune est soulignée.

L'analyse fait apparaître une approche relative de la perception du territoire, depuis les points d'entrées identifiés (mer, intérieur et hauteur) et permet d'apprécier à sa juste valeur l'intérêt paysager de la commune, ainsi que la nécessité de sa protection. Les espaces publics et différents ouvrages sont aussi évoqués, et il est souligné le manque de lecture et la perturbation visuelle qu'ils procurent.

Dans la partie organisation urbaine, le rédacteur retrace l'historique des documents d'urbanismes intercommunaux, précisant qu'une large ouverture à l'urbanisme y avait été accordé, mais en désaccord avec les exigences réglementaires.

L'élaboration du document actuel a débuté en 2015, avec des objectifs définis à l'échelle communal : développement harmonieux, protection des espaces environnementaux et agricoles, prise en compte de la charte paysagère et compatibilité avec le PADDUC.

L'évolution de l'organisation urbaine est très finement analysée, mettant en évidence la consommation des espaces et faisant apparaître les différents points de pression urbaine.

Tous les types d'urbanisation bénéficient d'une analyse affinée, répondant aux critères adéquats et préconisés par la loi littorale et le PADDUC, permettant d'identifier précisément les formes urbaines, (village, hameau, diffus), de quantifier leurs caractéristiques intrinsèques et d'estimer les capacités de densification et de mutation des sols (création possible de 185 logements).

L'évolution de l'occupation des sols est précisément détaillée (6,5 ha d'espaces artificialisés, 160,52 ha d'espaces agricoles, 946,1 ha de forêts, 1638,5 ha d'espaces naturels).

Le document fait un tour d'horizon de la richesse patrimoniale de la commune, recensant les bâtiments classés, les constructions d'exception (maisons « d'Américains »), le patrimoine religieux (chaque hameau disposant d'au moins une chapelle et/ou église) et le patrimoine disposant d'un intérêt à protéger (terrasses, jardins, murets, ...).

Une analyse environnementale de qualité est effectuée. Elle fait le point sur la composition du réseau hydrique, comptabilise les espèces et habitats remarquables sur le territoire, propose un classement des ERC, et fait l'état des lieux sur les zones à préserver présentes sur la commune (SDAGE, ZNIEFF, Natura 2000, parc naturel Marin, sanctuaire Pélagos, trame verte et bleue). Enfin, elle indique à quels risques est soumise la commune. Une synthèse des enjeux est donnée dans un tableau qui manque malheureusement de lisibilité.

Cette analyse, extrêmement dense, permet toutefois d'identifier clairement tous les enjeux relatifs à l'occupation des sols de la commune. Elle permet de connaître précisément la composition de l'urbain, son intégration et ses relations avec les espaces naturels et son articulation avec les espaces agricoles.

Le document prend en compte l'analyse des incidences du plan sur le milieu extérieur. Il est précisé et bien expliqué que l'impact sur les cours d'eau et les nappes souterraines est essentiellement dû aux activités agricoles. L'impact relatif à l'occupation foncière est en revanche rapidement traité et il est rappelé que la commune prévoit une STEP pour le traitement des eaux usées.

De même, les thématiques des réservoirs et cœurs de biodiversité et des corridors écologiques sont, au regard de la richesse du document, évoquées trop légèrement et seul le classement dans des zones de protection (ZNIEFF et ERC) ne semble pas être une « barrière » au sens physique du terme. On regrettera le manque de motivation par des éléments plus concrets (relevés d'analyses d'eaux par exemple).

Le risque inondation est traité sur la base de l'atlas des zones inondables car la commune ne dispose pas d'un plan de prévention des risques inondations. A cette échelle, l'imprécision de l'Atlas permet difficilement d'estimer l'impact du PLU sur ce risque.

Le risque incendie est traité dans le cadre des plans à l'échelle régionale et intercommunale, ce qui permet une évaluation de l'impact du PLU sur ce risque.

La mesure de l'impact sur les zones Natura 2000 est traité de façon littérale. Elle suppose un impact indirect des rejets d'eaux grises et des effluents agricoles. Comme précédemment, on regrettera qu'aucune quantification ne soit donnée.

En revanche, l'impact sur la ressource en eau est bien motivé par des éléments concrets. Le débit de production et le volume des besoins en consommation sont mesurés. La différence entre ces deux données montre bien que l'impact du PLU sur la ressource en eau est limité.

La mesure des impacts est un exercice complexe à réaliser sans éléments matériel. Le document explore toutefois tous les facteurs susceptibles d'impacter l'Environnement, et ne laisse pas de zones d'ombre sur cette thématique.

Le document fait le point sur les principes de compatibilité avec les documents qui lui sont opposable. Il s'agit du PADDUC, du SDAGE du bassin Corse, du SRCE (cohérence écologique), du SRCAE (Climat / Air / Energie), du PPFENI (plan de protection des forêts et des espaces naturels contre les incendies), le PGRI (plan de gestion des risques inondations).

La partie la plus développée concerne le PADDUC, avec un principe de compatibilité du PLU mis en évidence pour les 5 objectifs majeurs du PADDUC.

La comparaison porte sur :

- Les enjeux urbains et économiques
- Les espaces stratégiques agricoles
- Le schéma de mise en valeur de la mer
- La vocation des espaces maritimes et littoraux
- La vocation des plages
- Les modalités d'application de la loi littoral, elle-même déclinée en plusieurs parties
- Le schéma régional des infrastructures et des services de transports (SRIT)
- La loi montagne et la loi littoral

Les autres parties sont bien détaillées, mais parfois redondantes, avec des objectifs à atteindre proches, voir identiques, notamment lorsqu'il s'agit des points relatifs aux risques inondations et incendie, ce qui rends la lecture et la compréhension du document un peu laborieux.

Le document met en évidence que tous les points de compatibilité sont respectés, en revanche :

- la partie relative au ESA manque de motivation : une certaine incohérence apparait, car la quantité affectée par le PADDUC est supérieur de trois hectares par rapport aux espaces identifiés par le PLU
- pour la partie ERPAT et ENSP, la comparaison n'apparait pas entre les espaces affectés et ceux identifiés par la commune

Sur la forme, on regrettera parfois la mauvaise qualité de certains documents graphiques et/ou le choix de leur échelle, qui ne permettent pas de se rendre compte des limitations proposées par l'analyse (ex : vocation des plages, espaces agricoles, espace bois classés).

On appréciera les tableaux récapitulatifs proposés (ex : consommations des ESA, analyses de la capacité d'accueil).

L'analyse proposée par la commune permet de conclure que le PLU est conforme avec les documents opposables, notamment le PADDUC, avec en revanche des précisions à apporter au ESA, ERPAT et ENSP.

concernant le PADD et l'OAP :

Le PADD expose clairement les orientations et objectifs poursuivis par la commune, hormis quelques incohérences.

L'OAP propose des documents graphiques très clairs et bien légendés qui permettent de comprendre rapidement les choix de la commune.

concernant les autres documents :

Le règlement est bien détaillé et d'article sur la version d'avant 2015.

5 planches graphiques suffisamment détaillées et à une échelle adaptée pour rester lisible

Les emplacements réservés sont bien explicités.

Le recueil de servitudes est assez exhaustif.

Les annexes sanitaires concernent l'alimentation en eau potable et le traitement des eaux usées.

b. Observations des PPA

La commune a reçu des observations de 6 PPA :

- Chambre d'agriculture de Haute-Corse
- Conseil des sites de Corse
- CTPENAF
- Institut National de l'Origine et de la Qualité
- Mission régionale d'autorité environnementale
- Services d'État

Concernant l'avis des services de l'état

La commune s'engage à suivre les recommandations des services de l'état pour éviter tout risque d'illégalité du document et éliminer tout risque de fragilité juridique.

La requalification pour le secteur de Campo permettra son extension en toute légalité.

Les réponses de la commune aux requêtes du public vont toutes dans le sens d'une limitation au bâti pour les hameaux, excepté pour Chiosu Gavino.

En effet, la commune souhaite maintenir un renforcement de la zone (réponses à 2 observations du public) sur les parcelles 383 et 380.

Conformément à l'analyse présentée dans le document, ce secteur (qui dispose de 80 logements et dont la capacité maximale est estimée à 83) ne pourra plus recevoir de nouvelles constructions après l'opération de renforcement.

On relèvera aussi que la commune souhaite maintenir les dispositions de 121-4 du CU, relatives aux équipements de sécurité maritime et aérienne, ce qui semble pertinent au regard du risque incendie auquel est soumis la microrégion.

Au sujet des ESA, la commune apportera des modifications relatives au ERPAT et ENSP, telle que préconisée par les services de l'Etat et dans le cadre d'une observation du public.

Concernant l'avis de MRAE

Il s'agit d'observations communes avec celles des services de l'état.

Le CE regrette qu'il n'y ait pas eu de réponse aux avis de la chambre d'agriculture et de l'Institut National de l'Origine et de la Qualité.

c. Observations du Public

La participation du public a été très élevée pour cette enquête : près d'une centaine de personnes ont été reçues au cours des permanences.

Hormis les doublons, 59 observations ont été déposées, tous supports confondus. 34 observations concernent la constructibilité d'un terrain. La commune donne 21 avis négatif et 13 avis favorable.

Il faut souligner que tous les avis défavorables émis par la commune sont motivés par l'application de la loi littoral et en particulier la partie traitant de l'extension de l'urbanisation en continuité des villages et des agglomérations, dont les critères d'identification ont été précisés par le PADDUC.

La commune marque aussi sa volonté de renforcer le secteur de Chiosu Gavinu, avec 2 avis favorable pour la constructibilité de 2 parcelles.

En revanche, il est regrettable qu'aucune analyse plus approfondie des remarques générales n'ait pas été effectuées.

Enfin, la commune répond favorablement à des requêtes moins axées sur la constructibilité (suppression d'espaces réservées, erreur matérielle, classement agricole).

3. Conclusion

Les aspects négatifs du dossier ont été pointés par les PPA, tout particulièrement par les services de l'état, qui mettaient évidence les points à risques sur le plan juridique. **Une grande partie de ces aspects seront corrigés, la commune s'y engage.** L'attention se porte sur les secteurs de Chiosu Gavinu et de Campu.

Les positions de la commune et des services de l'état sont différentes au sujet de Chiosu Gavinu. Si l'éventualité d'un renforcement pourrait être admise, sous réserve de toute légalité, il ne doit pas donner lieu à une possibilité d'extension, le secteur ne se prêtant plus à une urbanisation supplémentaire.

Le secteur de Campu représente une zone de forte pression et l'urbanisation doit y être maîtrisée. Il est le seul hameau qui se destine réellement à une extension. Aussi, la plus grande attention est nécessaire pour le requalifier sans s'écarter du cadre réglementaire et, dans la mesure du possible, prendre en compte les projets récents et les avis de la population.

En revanche, ce dossier comporte de nombreux points positifs.

Il s'agit ici d'un dossier complet et conforme sur la forme à la réglementation.

Très exhaustif, il explicite en profondeur les choix et orientations de la commune en matière d'aménagement du territoire.

Il prend en compte l'aspect environnemental, avec des mesures résolument en la faveur de la protection du milieu naturel.

Le développement agricole est aussi au cœur du document, avec la volonté de la commune de mettre en valeur du savoir-faire local et le développement des activités qui y sont liées.

La maîtrise du foncier est une volonté clairement soulignée, avec une sélection pragmatique et raisonnée des zones ouvertes à l'urbanisation, en dépit de la pression foncière qui s'exerce sur la commune.

Le cadre réglementaire dans lequel s'inscrit le document est respecté et un effort particulier a été fait pour garantir sa compatibilité avec les autres documents opposables, notamment le PADDUC.

Le projet de la commune reçoit uniquement des avis favorables de la part des PPA,

Une série de recommandations, essentiellement issues des services de l'état, seront très largement suivies par la commune, ce qui permettra de rectifier le document et garantir sa conformité sur le plan juridique.

Enfin, la **commune prend en compte les avis de sa population, en répondant favorablement à une partie des requêtes et en marquant son soutien aux activités économiques, dans la mesure où le cadre réglementaire le permet** (accès à de la constructibilité, suppression d'un ER, constructibilité pour un petit projet hôtelier, ...).

Il est enfin important de souligner la qualité globale du travail réalisé par la commune. Il s'agit d'un exercice particulièrement délicat dont le projet, une fois rectifié, paraît satisfaire à l'Intérêt Général.

En conséquence de quoi, j'émet un **avis favorable** au PLU de Luri, avec pour recommandations :

- De préserver Chiusu Gavinu de toute extension urbaine
- De prendre en compte des projets récents et avis exprimés lors de l'EP pour le développement de Campu

Le 29 / 01 /2020



Mr Moretti Frédéric
Commissaire enquêteur