

Questions et réponses portant sur l'élaboration du PLU de Cargèse (1/12)

- **Pourquoi mettre en place un document d'urbanisme ?**

La commune de Cargèse est dépourvue de document de planification urbaine. De ce fait, c'est le principe de la constructibilité limitée qui est mis en œuvre. L'instruction des demandes d'urbanisme s'opère en faisant directement référence aux dispositions de la loi littoral, mais aussi de la loi montagne. Cette situation est désavantageuse car ces dispositions législatives sont de rang national, et en l'absence de document d'urbanisme local, aucune contextualisation n'est possible.

Des difficultés d'interprétation peuvent également survenir car les supports cartographiques du PADDUC ne sont pas réalisés à une échelle destinée à l'instruction des demandes d'autorisations d'urbanisme, l'échelle dédiée étant parcellaire. Le PADDUC énonce que les documents d'urbanisme communaux doivent être compatibles (et non conformes) à ses orientations générales.

L'absence de document d'urbanisme ainsi que le principe de la constructibilité limitée peuvent réduire le potentiel d'urbanisation.

Il apparaît par ailleurs nécessaire d'élaborer un document d'urbanisme avant 2027 : en effet, à cette échéance, les demandes d'urbanisme qui seront considérées comme produisant une extension géographique de l'aire urbaine ou villageoise, et relevant de territoires ne disposant pas d'un document de planification, seront refusées.

La mise en place d'un PLU permettra également de lever les incertitudes en matière de partages familiaux et de projets de transactions, car le document délimite de manière circonstanciée les contours des zones urbaines, agricoles et naturelles.

En outre, si le code national permet d'instruire les demandes d'urbanisme sur la base de règles générales, le PLU va, lui, déterminer des règles spécifiques et donc adaptées au paysage local.

Les avis de l'ABF prendront ainsi appui sur ce document, ce qui devrait permettre une certaine cohérence et continuité dans le traitement des demandes, quels que soient les changements qui surviendraient au sein de l'UDAP.

Pour conclure, le PLU est un document prospectif qui donne forme à un projet de territoire et qui fixe des orientations sur une dizaine d'années afin d'améliorer la mise en place des politiques publiques.

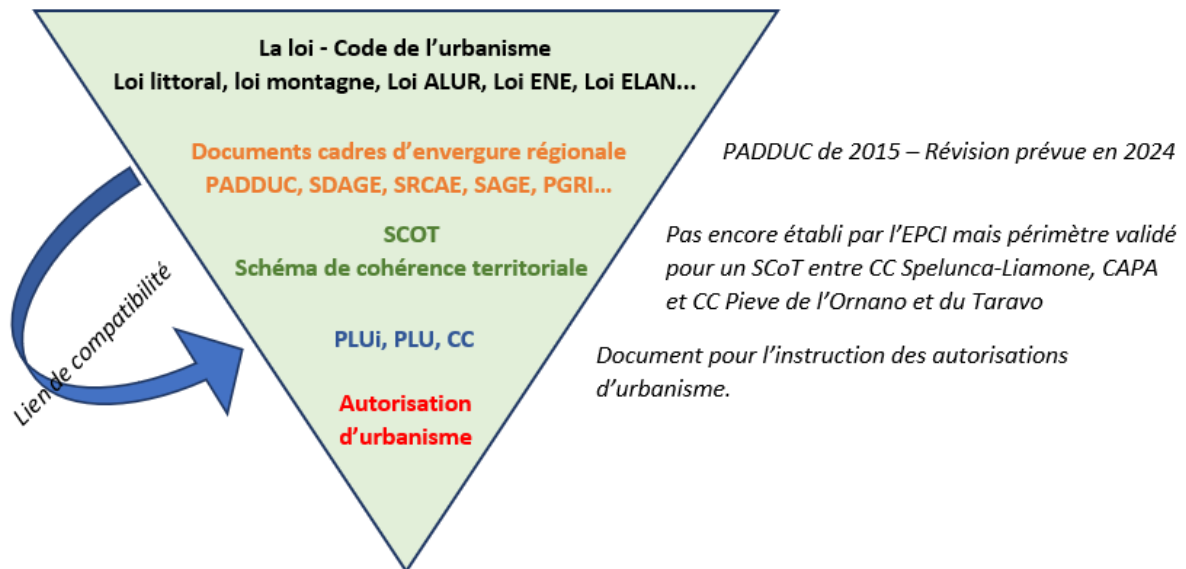
C'est pourquoi le Conseil municipal a délibéré le 14 février 2022 afin de prescrire l'élaboration d'un PLU, mais aussi de fixer les objectifs et les modalités de la concertation du public.

Questions et réponses portant sur l'élaboration du PLU de Cargèse (2/12)

- **Hiérarchie des normes : quels liens entre documents d'urbanisme et lois/PADDUC ?**

Le PLU s'inscrit dans l'application d'une hiérarchie des normes qui fixe un cadre complexe et complet de règles et d'orientations à respecter à l'échelle communale. C'est dans ce contexte que l'équipe municipale instaure son projet de territoire.

La hiérarchie des normes se présente de manière simplifiée de la manière suivante :



On comprend aisément que les documents hiérarchiquement inférieurs se réfèrent systématiquement aux documents supérieurs. Toutes les évolutions par révisions entraînent une nouvelle mise en compatibilité des documents inférieurs : une révision du PADDUC induira celle du SCOT et ensuite celle du PLU dans un délai réglementaire de 3 ans.

Le PADDUC est conforme aux lois et ne peut ni les assouplir ni les interpréter. Il peut en revanche les contextualiser ou rendre la règle de droit plus stricte. Cette contextualisation concerne notamment les lois littoral, montagne, le Code de l'urbanisme, etc. via la création d'outils de travail (classement des plages, critères des espaces stratégiques agricoles, création des grilles permettant d'identifier des formes urbaines telles que les agglomérations ou les villages), ce qui permet parfois d'atténuer la stricte application des nombreuses jurisprudences.

Le SCOT (schéma de cohérence territoriale) des intercommunalités ou groupements d'intercommunalités doit être compatible avec le PADDUC. Si le document de référence supérieur est muet sur une disposition alors c'est le document directement supérieur ou la loi qui servira de référence. L'absence de SCOT établi par la Communauté de communes Spelunca-Liamone induit un rapport direct entre le PADDUC et le PLU. C'est le cas sur

l'ensemble du territoire insulaire, dépourvu pour le moment de ce document d'échelle intermédiaire.

Le PLU doit être compatible avec le PADDUC et le SCOT, c'est-à-dire que ses orientations doivent respecter l'esprit des objectifs fixés par ces documents. Exemple : le PADDUC instaure un quota d'ESA par commune ; si un PLU en recense légèrement moins et que des actions favorables au développement agricole sont menées, le PLU est tout de même compatible avec le PADDUC.

Le PLU doit être cependant conforme au Plan de prévention des risques (PPR), c'est-à-dire qu'il applique strictement ses limites et son règlement.

Un territoire pourvu d'un document d'urbanisme n'a plus à se référer à des documents d'échelle supérieure inadaptés à l'instruction des autorisations d'urbanisme et qui exposent ladite instruction à de mauvaises interprétations.

Chaque équipe municipale doit disposer d'une vision du territoire, et ce dans un cadre réglementaire complexe et évolutif.

Questions et réponses portant sur l'élaboration du PLU de Cargèse (3/12)

- **Qu'est-ce que le PADDUC ? Qu'est-ce qu'un SCOT ?**

Le PADDUC (Plan d'Aménagement et de Développement durable de la Corse) est le document régional équivalent au SRADDET sur le continent.

Il s'agit d'un document de planification régionale et de développement encadré par la loi du 05 décembre 2011. Celle-ci prévoit que « le plan définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique, qui garantit l'équilibre territorial et respecte les principes énoncés aux articles L.110 et L. 121-1 du Code de l'urbanisme ».

Le PADDUC fixe les priorités du développement de la Corse sur le long terme. Il établit des préconisations concernant :

- les activités à développer ;
- les types d'emplois à créer ;
- les endroits où il est possible de développer l'urbanisation ;
- les équipements dont le territoire a besoin ;
- la valorisation et la gestion des ressources naturelles.

Le PADDUC a aussi créé des outils permettant d'appliquer certaines dispositions des lois notamment en matière d'urbanisme (cf. question n°2).

Le PADDUC vaut par ailleurs Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), que les territoires littoraux doivent adopter. Il comporte un Plan Montagne et des schémas spécifiques autour du tourisme ou de la culture.

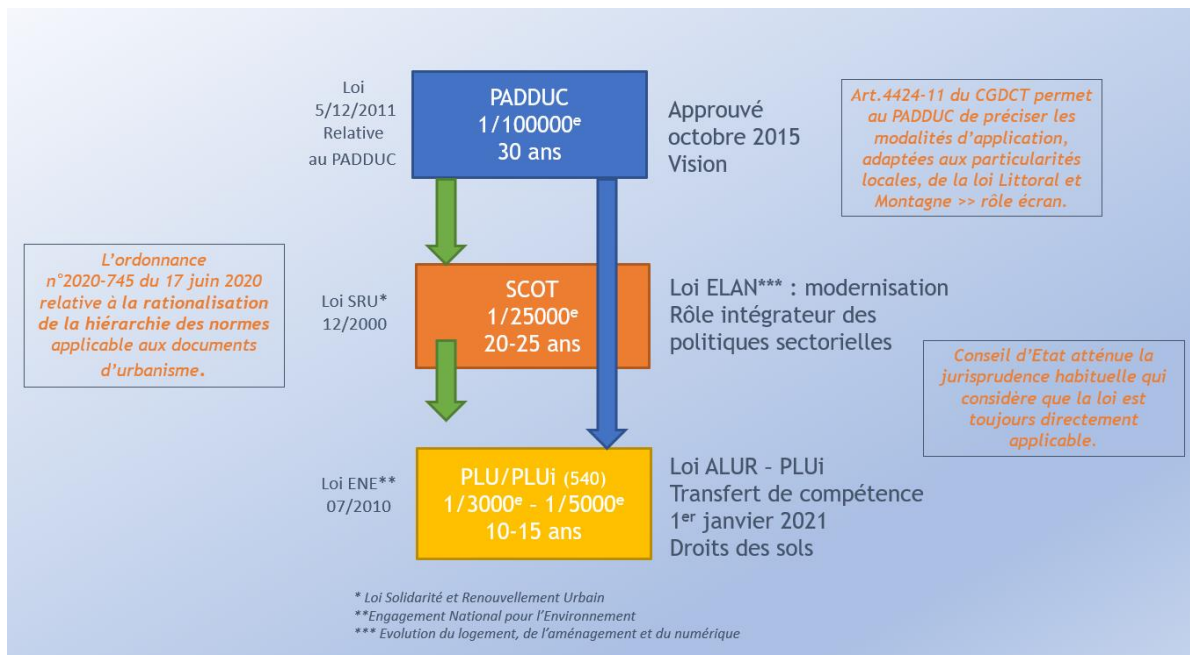
Le PADDUC est aussi le support d'application des dispositions nouvelles de la loi ELAN ou encore Climat et résilience. Ce document peut déterminer, en dehors des espaces proches du rivage, des secteurs dans lesquels le principe de continuité de la loi littoral ne s'applique pas lorsque la commune est également soumise à la loi montagne. La détermination de ces secteurs est soumise à l'accord du représentant de l'Etat.

Le PADDUC peut également se substituer au SCOT pour localiser les secteurs déjà urbanisés (SDU), territorialiser les objectifs de la ZAN (zéro artificialisation nette), etc. Notons cependant que le législateur a conçu les dispositions autour des SCOT dont l'échelle est adaptée ; le PADDUC, de par son échelle de représentation et son niveau de compétence sera limité dans la pertinence de son action, malgré lui.

Le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement stratégique (PAS).

Le SCoT est chargé d'intégrer les documents de planification supérieurs (SDAGE, SAGE, SRCE, PADDUC) et devient ainsi le document pivot : on parle de SCoT intégrateur, ce qui permet aux PLU/PLUi et cartes communales de ne se référer juridiquement qu'à lui.

À l'échelle intercommunale, il assure ainsi la cohérence des documents sectoriels intercommunaux (PLH, PDU), des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) ou communaux (PLU) et des cartes communales qui doivent tous être compatibles avec ses orientations.



Questions et réponses portant sur l'élaboration du PLU de Cargèse (4/12)

- **Qu'est-ce qu'un PLU ? Quelles sont les principales étapes de la procédure et son contenu ?**

Un PLU est un document de planification d'échelle communale (ou intercommunale) qui permet, par le biais d'un projet de territoire, de préciser les règles d'occupation des sols à l'échelle parcellaire, dans le respect des principes du développement durable.

Le PLU se déroule en plusieurs étapes successives et complémentaires.

Après délibération prescrivant son élaboration et désignation d'un bureau d'études, la première étape consiste à établir un état des lieux exhaustif du territoire sur des grands sujets ayant un lien direct avec l'occupation des sols et l'aménagement. Cet état des lieux porte, entre autres, sur l'environnement, des aspects socio-économiques, le parc immobilier, le niveau de services, l'état des équipements et infrastructures, le fonctionnement du territoire, notamment en matière de flux et transports. Cette analyse s'étend au contexte intercommunal voire régional lorsque cela s'avère opportun, notamment en matière de hiérarchie des normes et d'orientations découlant de documents supra-communaux (PADDUC, SCOT, SDAGE, PGRI, Charte PNRC...).

Les enjeux identifiés permettent de passer à l'étape du **PADD (projet d'aménagement et de développement durables)**. Ce document incarne la vision prospective de l'aménagement du territoire et apporte des précisions en matière de protection de l'environnement, de développement économique, de mixité sociale et de politique de l'habitat, de transports, de gestion des risques, etc. S'ajoutent à cela les objectifs de réduction de la consommation de l'espace et d'artificialisation des sols.

Le PADD, une fois débattu par le conseil municipal, va être transposé à l'échelle parcellaire et donc réglementaire. Cette étape inclut la réalisation des **orientations d'aménagement et de**

programmation (OAP), sorte de focus sur certains quartiers ou thématiques. Elles incarnent la traduction spatiale des orientations du PADD via la déclinaison des zones urbaines, agricoles et naturelles, dans le respect des principes des lois littoral, montagne...

Le PLU comporte un **zonage**. Chaque zone du PLU est concernée par un **règlement** littéral qui précise les autorisations et les interdictions ou encore les conditions de réalisation d'un projet. Ce règlement peut être plus ou moins détaillé en fonction des enjeux ou des objectifs communaux. En absence de règles émanant de ce dernier, ce sont les dispositions du règlement national qui sont opposables.

Une fois ces documents réglementaires validés à la suite de la concertation du public et de la consultation des personnes publiques associées, un **rapport de présentation** expose de manière exhaustive la cohérence entre toutes les étapes et pièces du PLU. Il démontre le respect des lois, la compatibilité notamment du PLU avec le PADDUC ou le SCOT s'il y a lieu. Il précise également les choix communaux et l'esprit des orientations retenues, notamment au niveau des règles d'urbanisme afin que les utilisateurs du règlement précité puissent comprendre l'objectif à atteindre et donc améliorer l'application des règles. Le rapport de présentation rend compte, dans le cadre de l'évaluation environnementale, des impacts sur la faune, la flore mais également sur les ressources, les pollutions, les espaces agricoles, et comporte des propositions tendant à éviter, réduire ou compenser ces incidences négatives. Cette évaluation est obligatoire.

Le dossier est complété par un volet comprenant des **annexes** sanitaires (schéma directeur d'eau potable par exemple) et des servitudes d'urbanisme (PPRI par exemple), voire des informations diverses, utiles au PLU.

Questions et réponses portant sur l'élaboration du PLU de Cargèse (5/12)

- **Pourquoi le PADD, clef de voûte du PLU, est-il si important ?**

Le PLU est un document de planification. Cette dernière implique une projection dans le temps et dans l'espace, tient compte d'une situation existante et tend vers des objectifs qui impliquent une modification de l'occupation des sols. L'équipe municipale est à l'origine des opportunités de développement dans le cadre réglementaire. Elles prennent forme dans le PADD.

Le PADD expose de manière synthétique le projet d'urbanisme et définit les orientations générales portant sur l'aménagement, l'urbanisme, l'habitat, les déplacements, l'équipement, la protection des espaces et la préservation ou remise en bon état des continuités écologiques. Il est dans l'obligation désormais de fixer des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain.

Le PADD est débattu par le conseil municipal au moins deux mois avant l'arrêt du PLU. La traduction réglementaire de ce dernier (OAP, zonage, règlement littéral) découle du projet d'aménagement et de développement durables. Il est ainsi la clef de voûte du PLU.

Questions et réponses portant sur l'élaboration du PLU de Cargèse (6/12)

- **Quel est le rôle du conseil municipal dans le cadre de l'élaboration du PLU ?**

La commune désigne un bureau d'études spécialisé en urbanisme afin de la seconder dans le cadre de l'élaboration du PLU, d'un point de vue technique et juridique. Le conseil municipal prend, en suivant le cadre réglementaire qui lui est imposé, des décisions concernant le projet de territoire (fondamentalement politique). Ainsi, les élus évaluent l'opportunité des projets alors que le bureau d'études et les personnes publiques associées (PPA) se penchent strictement sur le respect des réglementations et font des propositions adaptées au contexte. Le bureau d'études peut également consolider la réflexion des élus via des propositions, des exemples, des solutions, des scénarii etc.

La concertation publique permet de porter à la connaissance des élus les projets privés, les besoins des habitants et acteurs mais aussi des propositions et des améliorations. Les élus déterminent, en connaissance de cause, les objectifs et orientations du développement du territoire en fonction de l'ensemble de ces données, toujours dans le respect du cadre réglementaire. Le conseil municipal est réuni à chaque étape afin de valider, suite à un débat, les contenus des différentes pièces du PLU.

Questions et réponses portant sur l'élaboration du PLU de Cargèse (7/12)

- **Quel est le but de la concertation publique et comment se déroule-t-elle ?**

La concertation publique se déroule jusqu'à la phase d'arrêt du PLU. Celle-ci est animée par le bureau d'études et la commune, par différents moyens qui sont précisés généralement dans la délibération de prescription. Il convient de la distinguer de la phase d'enquête publique, qui se tient entre l'arrêt et l'approbation du PLU. A ce stade, le tribunal administratif de Bastia désignera un commissaire enquêteur, étranger à la commune, qui organisera des permanences en mairie durant au moins un mois. Le PLU arrêté est également mis à disposition dans un registre dématérialisé.

La concertation publique, préalable donc à l'arrêt du PLU, est destinée aux habitants, acteurs du territoire, et à toute personne intéressée par le projet. Elle se déroule en plusieurs phases visant à faire participer le public aux différentes étapes d'élaboration du document. Des réunions d'information sont organisées afin d'exposer le contexte juridique et la procédure. La concertation a également pour but de permettre aux différents publics de participer à la construction du projet communal (par le biais d'ateliers participatifs, du registre présent en mairie etc.) au stade de l'élaboration du PADD.

Tout au long de la procédure, les documents de travail et pièces du PLU sont mis à la disposition du public en mairie et sur son site web. Un registre papier situé à la mairie est disponible pour toutes remarques ou questions. Les remarques et demandes peuvent également être adressées par mail ou courrier. La commune conserve une trace de l'ensemble des

contributions et demandes. Un bilan de la concertation publique est tiré en amont de l'arrêt du PLU.

La concertation publique est entretenue par la commune via les affichages en mairie, sa page Facebook, son panneau d'informations, son site Internet et la presse locale.

Le mail dédié au PLU est le suivant : mairie@cargese.corsica.

Questions et réponses portant sur l'élaboration du PLU de Cargèse (8/12)

- **Quelles sont les principales dispositions qui s'imposent dans le cadre de la délimitation des zones constructibles ?**

Les communes sont régies par le Code de l'urbanisme. Cargèse est une commune concernée par deux textes majeurs en matière d'aménagement urbain : les lois dites « Littoral » (1986) et « Montagne » (1985). La loi Littoral, qui est la plus contraignante, s'applique à Cargèse. Les deux textes comportent le principe de la continuité du bâti par rapport à des formes urbaines très précises, afin d'autoriser des extensions urbaines.

La notion de continuité urbaine s'établit par rapport à de nombreux critères qui peuvent être contextualisés : distance, densité du bâti, cohérence d'un ensemble bâti, disposition des espaces publics, accès...

A l'inverse, des éléments peuvent traduire une discontinuité urbaine, que l'on retrouve de manière très marquée dans les jurisprudences : un ruisseau, un bosquet, une colline, une ligne de crête, une rupture flagrante de densité bâtie dans un tissu urbain...

Le bureau d'études doit particulièrement justifier l'identification de la forme urbaine et démontrer la continuité urbaine afin de ne pas fragiliser le PLU. Aucune extension de l'urbanisation n'est admise en dehors des formes urbaines citées ci-dessous. Cependant, l'extension d'une construction hors zone urbaine peut se faire, sauf rares exceptions (bande des 100 mètres par exemple), dès lors qu'elle n'engendre pas une extension urbaine par densification (en accroissant de manière importante la capacité d'accueil du lieu en question).

Notons que l'article L.121-13 du Code de l'urbanisme dispose que dans les espaces proches du rivage (EPR), l'extension de l'urbanisation doit être limitée et être justifiée dans le plan local d'urbanisme selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. L'objectif est d'éviter une urbanisation linéaire le long du littoral, et d'inciter à réaliser l'urbanisation nouvelle en zone rétro-littorale.

Formes urbaines pouvant s'étendre	
Loi Littoral	Loi Montagne
Agglomération	Bourg
Village	Village
	Hameau
	Groupements de constructions

Formes urbaines pouvant uniquement être densifiées sous condition d'un SCoT et hors EPR

Secteurs déjà urbanisés (cela peut englober un hameau, un ensemble de constructions présentant une certaine densité)

-



Extrait Fiche n°2 : L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante – 2018 – Ministère de l'écologie – Fiches techniques

Un zonage doit également considérer ses limites quantitatives. Les consommations foncières projetées doivent être en corrélation avec les besoins exprimés dans le PADD notamment. De ce fait, l'ensemble des zones ouvertes à l'urbanisation doivent être cohérentes avec la capacité d'accueil déterminée dans le projet communal. Rappelons que l'objectif de la loi Climat et résilience consiste à engager les documents d'urbanisme sur une trajectoire qui réduit l'artificialisation des sols pour atteindre une artificialisation nulle en 2050, en prenant comme référence la consommation constatée entre 2011 et 2021. De ce fait, le zonage prend également en compte la capacité de densification des quartiers et la mutation du parc de logements afin d'évaluer son potentiel d'extension.

Les zones constructibles doivent respecter les facteurs paysagers, les patrimoines naturel et agricole. Il convient donc de minimiser les impacts produits sur ces derniers. Le zonage doit également considérer les ressources et moyens ainsi que la localisation des réseaux publics. Les capacités communales et intercommunales à investir face aux besoins futurs constituent aussi un facteur qui peut déterminer les choix du zonage urbain.

Tous les choix opérés sont à justifier via des arguments liés aux observations de terrains et à la dynamique du territoire.

Questions et réponses portant sur l'élaboration du PLU de Cargèse (9/12)

- **Comprendre la loi Littoral (partie 1) : ses différents espaces et ses effets – formes urbaines au sens juridique**

La forme urbaine est une entité géographique qui répond à des critères morphologiques, sociologiques, fonctionnels, économiques, géographiques et paysagers, dont la définition est souvent nourrie par de nombreuses jurisprudences et, désormais, par des grilles de critères du PADDUC. Les formes urbaines sont aujourd'hui le socle des choix d'aménagement du territoire puisqu'elles permettent ou non un développement urbain, en fonction de leur typologie. Ces formes constituent le point de départ des réflexions portant sur le développement d'un projet de territoire. Il est donc nécessaire de les identifier, de les délimiter et de les justifier le plus en amont possible de la procédure, soit lors de l'élaboration du diagnostic territorial. Les formes urbaines sont localisées par le SCoT, lorsqu'il existe.

La loi Littoral ne permet les extensions urbaines que dans deux cas : à partir d'une agglomération ou d'un village (incluant le bourg - notion loi Montagne). Ces formes urbaines peuvent être densifiées et/ou étendues, de manière proportionnée et justifiée.

Les autres entités que sont les secteurs déjà urbanisés - SDU (qui peuvent inclure le hameau traditionnel puisque cette entité n'existe juridiquement pas en loi Littoral) ne peuvent être densifiés qu'à condition d'être situés en dehors des espaces proches du rivage (EPR). Cette disposition relativement récente (2018) exclut toutes possibilités d'extension spatiale, dans tous les cas. Notons qu'une densification trop importante pourrait être considérée comme une extension urbaine si la capacité d'accueil d'un SDU venait à être bouleversée de manière évidente.

Attention à ne pas confondre ici extension urbaine et extension d'une construction existante. L'extension urbaine traite d'un ensemble de constructions alors que l'extension d'une construction existante vise un bâti particulier. Hormis la bande des 100 m (hors village ou agglomération) où aucune extension des constructions existantes n'est admise (ni piscine, ni volume annexe, rehaussement, etc.), les constructions peuvent être étendues suivant la doctrine de 30% de la surface de plancher du bâtiment à étendre.

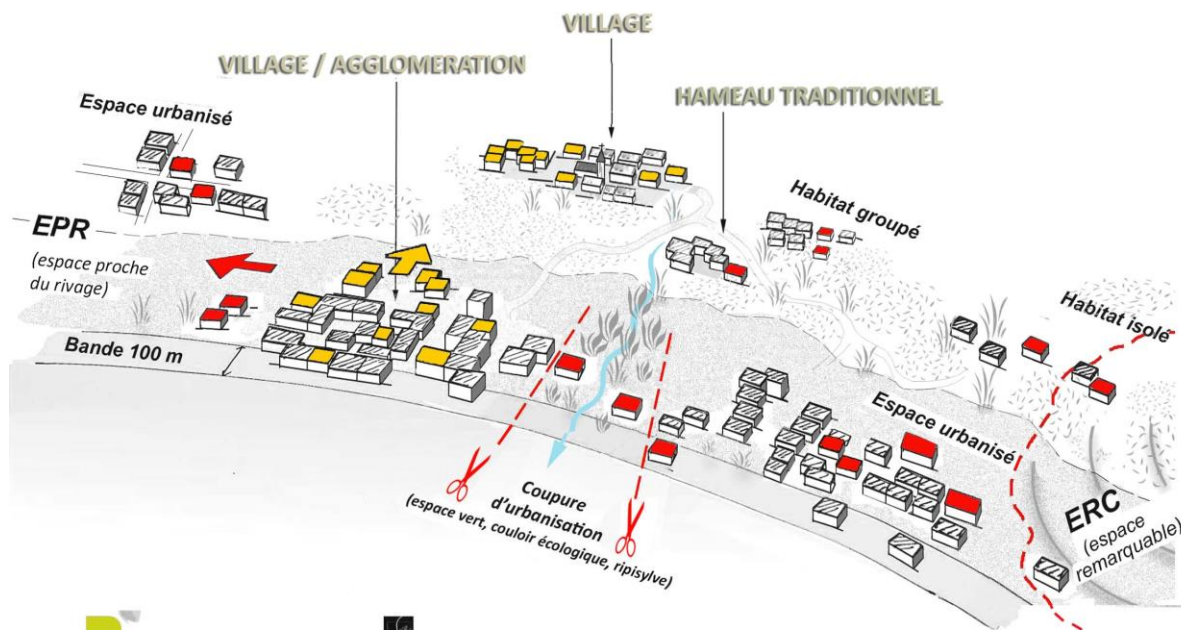
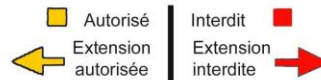
Ces extensions de bâti naturellement admises dans le village ou l'agglomération dans les conditions du PLU concernent également les constructions isolées et celles des SDU (toujours sous réserve de répondre à toutes les conditions du règlement du PLU ou du RNU).

L'habitat isolé ne peut pas, par insuffisance des critères, être intégré dans une forme urbaine de type SDU, village ou agglomération. Le vocable « isolé » peut concerner des ensembles bâtis dont la densité, la distance entre les biens, les modalités d'accès, etc. ne permettent pas de délimiter une de ces formes urbaines.

D'autres formes urbaines peuvent s'étendre via la loi Montagne, mais il convient que la révision du PADDUC précise si Carghese pourrait être concerné par ces dispositions plus larges. Dans cette attente, la commune est restreinte à un seul site pouvant accueillir les projets urbains : le village.

LOI LITTORAL . CAS N°1 : EN L'ABSENCE DE MISE A JOUR DU PADDUC et/ou DU SCOT VIS à VIS DE LA LOI ELAN

EPR (espace proche du rivage): ligne de crête, route, lien visuel, ...
ERC (espace naturel sensible)



Odile MERELO URBANISTE-GEOGRAPHE



MARIE HELENE STEFANAGGI Paysagiste DPLG

LOI LITTORAL . CAS N°2 : APPLICATION DES DISPOSITIONS DE LA LOI ELAN PAR LE PADDUC et/ou LE SCOT

EPR (espace proche du rivage): ligne de crête, route, lien visuel, ...
ERC (espace naturel sensible)

Extension et densification hors EPR ■ Autorisée
 Extension limitée dans les EPR

■ Autorisé Extension autorisée ■ Interdit Extension interdite ➔

