

Commissaire enquêteur  
Madame Catherine FERRARI

**ENQUÊTE PUBLIQUE RELATIVE A L'ELABORATION DU PLAN LOCAL  
D'URBANISME DE LA COMMUNE DE BONIFACIO**

**CONCLUSIONS**

Enquête publique : élaboration du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Bonifacio  
Décision n°E2500021/20

# **SOMMAIRE**

## **I. OBJET DE L'ENQUETE PUBLIQUE ET RAPPEL DE LA PROCEDURE**

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

### **1.2 Rappel de la procédure**

## **II. RAPPEL DES OBSERVATIONS**

## **III. CONCLUSIONS ET AVIS DU COMMISSAIRE-ENQUÊTEUR**

## **I. Objet de l'enquête et rappel de la procédure**

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

Cette enquête publique a été diligentée pour assurer l'information et la participation du public au projet d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Bonifacio.

Ce plan à l'échelle du territoire a pour objet la planification et l'organisation de l'urbanisation de la commune et la traduction d'une vision politique dans un projet de territoire.

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

Cette enquête a été prescrite par l'arrêté municipal n°2024-29-07 en date du 9 juillet 2025.

Elle s'est déroulée du vendredi 1<sup>er</sup> août 2025 au mardi 9 septembre 2024 soit 40 jours consécutifs.

Six permanences ont été assurées par le commissaire enquêteur afin de garantir un maximum d'information à tous les administrés de la commune. Quatre permanences sur six ont été prolongées du fait de l'affluence du public (entre 250 et 270 personnes).

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

Le commissaire enquêteur a reçu via les différents supports, registres papier et registre dématérialisé, 259 observations.

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

Les avis des personnes publiques associées (PPA) ainsi que celui de la MRAe ont été joints au dossier d'enquête.

Ces avis ont été faits l'objet d'un mémoire réponse du maître d'ouvrage avant l'enquête publique apportant un certain nombre de modifications. Un document complémentaire a été également édité pour l'enquête publique, matérialisant une partie de ces modifications.

### **III. Conclusions et avis du commissaire enquêteur**

#### **Sur la forme :**

Nous notons que le déroulement de l'enquête publique a respecté, la réglementation en vigueur. Il a été constaté la complétude du dossier, et une information régulière par voie de presse de l'ouverture de l'enquête.

La dématérialisation et les registres papier ont permis une manifestation importante du public (259 observations). Les permanences se sont, dans l'ensemble, bien déroulées. Quatre des six permanences ont dépassé l'heure indiquée dans l'arrêté car nous jugions important de recevoir toutes les personnes s'étant déplacées et souhaitant obtenir des informations sur le dossier d'enquête.

Nous souhaitons signaler une complexité rencontrée lors des permanences de l'enquête publique : afin de tenir compte des avis émis par les personnes publiques associées, le maître d'ouvrage a intégré au dossier d'enquête un mémoire en réponse ainsi qu'un document complémentaire apportant des modifications au projet de PLU arrêté. Il a donc été nécessaire de porter une attention particulière aux informations communiquées au public, en veillant à expliquer à la fois le projet de PLU tel qu'arrêté et les ajustements envisagés avant son approbation.

En revanche, ces premières réponses ont été intéressantes pour appréhender la vision donnée au projet par le maître d'ouvrage.

#### **Sur le fond du dossier :**

Nous souhaitons souligner les différents points qui ont retenu notre attention, et, le cas échéant, formuler nos recommandations ainsi que nos éventuelles réserves.

Comme mentionné précédemment, nous soulignons l'intérêt de la rédaction du mémoire en réponse aux avis des PPA avant l'enquête publique, qui a permis de suivre l'évolution du projet de PLU. Il apparaît que la majorité des observations formulées par les PPA ainsi que par la MRAe ont été prises en compte par le maître d'ouvrage, lequel devrait intégrer les compléments et modifications demandés à l'issue de l'enquête publique.

Nos conclusions et notre avis prend en compte ces éléments présents dans le dossier d'enquête public.

Nous considérons que le dossier soumis à enquête est bien construit dans son ensemble. Le diagnostic est exhaustif et argumenté et le PADD présente les orientations générales d'aménagement urbain du territoire.

Nous trouvons, dans le projet, notamment avec les modifications qui seront apportées, un équilibre entre développement urbain maîtrisé, une utilisation économe des espaces naturels et une préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières.

Nous relevons que la commune a procédé à l'identification des Espaces Stratégiques Agricoles (ESA) ainsi que des Espaces Ressources du Pastoralisme et de l'Arboriculture Traditionnels (ERPAT) conformément au PADDUC, identification quantitative rectifiée dans le mémoire réponse aux avis des PPA.

Nous constatons la délimitation de zones homogènes favorables à l'installation d'exploitations agricoles. Toutefois, l'appellation « terres nécessaires au maintien et au développement des activités

agricoles, pastorales et forestières à préserver » utilisée sur les planches graphiques pouvait prêter à confusion. Le maître d'ouvrage a pris la décision de les modifier afin de faire apparaître distinctement les ESA et les ERPAT.

Nous estimons que le projet gagnera en lisibilité.

Par ailleurs, nous relevons le choix du maître d'ouvrage de ne pas accéder aux nombreuses sollicitations visant le déclassement de parcelles situées en zones agricoles ou naturelles. Malgré un nombre important de contributions de propriétaires souhaitant rendre leurs terrains constructibles, il a préservé une large intégrité des zones non urbanisables. En parallèle, le maître d'ouvrage a su répondre favorablement aux demandes de certains propriétaires désireux de voir leurs parcelles reclassées en zone agricole.

Nous notons également le travail effectué sur le zéro artificialisation nette malgré l'absence à ce jour de prescriptions posées par le PADDUC, afin d'artificialiser au minimum les sols à l'horizon 2030. Nous estimons positif la réduction de 13 ha de foncier ouvert à l'urbanisation, réduction réalisée suite à la prise en compte des remarques des PPA sur l'artificialisation des sols et les projections démographiques. Nous estimons également positif la modification de zones 1AU en zones 2AU afin d'échelonner l'artificialisation du territoire communale.

Les formes urbaines retenues par le maître d'ouvrage appellent quelques remarques.

La qualification d'agglomération (aggl01 et aggl02) nous semble cohérente au regard des critères d'identification retenues et de la réalité du terrain. De même, le village de Musella nous semble correspondre à la qualification de village doté d'une zone d'activité économique susceptible d'être densifiée, voire étendue.

En revanche, l'identification des secteurs déjà urbanisés (SDU) nous apparaît plus incertaine.

La loi ELAN prévoit que l'identification des Secteurs Déjà Urbanisés doit être réalisée dans le cadre d'un SCOT ou, spécificité propre à la Corse, par la révision du PADDUC. Ainsi, la matérialisation de ces SDU dans le projet de PLU semble anticiper cette procédure. Toutefois, nous comprenons la volonté de qualifier ces secteurs dans le cadre du projet de PLU afin de mieux encadrer leur évolution. Néanmoins, nous estimons que l'ouverture à l'urbanisation de ces secteurs avant leur identification formelle dans un SCOT ou dans le PADDUC expose le document à une fragilité juridique. Le maître d'ouvrage fonde sa justification sur la notion d'« espaces urbanisés nécessitant un renforcement urbain » (OFUP), telle que définie dans le PADDUC approuvé en novembre 2015. Or, il nous semble que les dispositions de la loi ELAN (2018), postérieures à cette approbation, doivent être considérées comme prioritaires.

En conséquence, nous considérons que la possibilité de déposer un permis de construire dans ces secteurs, avant leur reconnaissance par un SCOT, comporte un risque juridique non négligeable, notamment en matière de recours.

Nous recommandons (**recommandation n°1**) donc une vérification approfondie de la faisabilité juridique de l'ouverture immédiate à l'urbanisation des zones UB avant l'approbation du PLU. Si cette faisabilité ne permet pas cette ouverture immédiate à l'urbanisation, il conviendrait d'intégrer dans le règlement du PLU des prescriptions complémentaires. Celles-ci devraient préciser leur inconstructibilité dans l'attente de leur identification dans un SCOT et que ce document pourra, le cas échéant, ne pas reconnaître ces secteurs comme éligibles à une densification future.

En outre, à l'instar des avis des PPA, le commissaire enquêteur considère que ces SDU doivent être délimités au plus près du bâti existant pour ne permettre qu'une densification et non une extension.

Un premier travail a été effectué et proposé dans le document complémentaire au mémoire réponse aux avis PPA, nous ne pouvons que recommander (**recommandation n°2**) d'effectuer une vérification complémentaire.

De plus, nous estimons que le maître d'ouvrage doit éclaircir sa position sur les hameaux, classés en zone UC et considérés, dans le rapport de présentation, comme des secteurs déjà urbanisés. Pourtant le maître d'ouvrage indique dans le mémoire réponse aux services de l'Etat qu'il modifiera la zone UC pour ne permettre que des extensions de constructions existantes.

Il semble confirmer cette intention, dans sa réponse à l'observation n°39, en précisant que le hameau ne peut être ni étendu, ni densifié.

Or en réponse à l'observation n°10 demandant le classement en zone constructible d'une parcelle dans le hameau de Suartone, le maître d'ouvrage précise que les extensions urbaines sont interdites pour les SDU.

Aussi, nous émettons une réserve (**réserve n°1**) de clarification de la qualification des hameaux classés dans le règlement en zone UC et une modification du règlement si nécessaire. Si les hameaux devaient être considérés comme des SDU, nous énonçons la même recommandation de vérification de la faisabilité juridique sur une ouverture immédiate à l'urbanisation, ainsi que celle sur les délimitations au plus près du bâti.

Nous considérons également que le projet de PLU prend en compte les risques naturels en adaptant les zones de constructibilité aux contraintes d'inondation et incendie.

Il est toutefois regretté que le risque inondation mentionné dans le mémoire en réponse aux avis des personnes publiques associées n'ait pas été illustré par une planche graphique plus détaillée et une première ébauche de préconisations, ce qui aurait permis une meilleure information du public.

Nous invitons le maître d'ouvrage à un rapprochement auprès des services de l'Etat en charge de ce dossier, avant l'approbation du PLU afin de pouvoir compléter son document.

Concernant la problématique de la proportion entre résidences principales et résidences secondaires, nous considérons que des mesures ont été prises dans le projet de PLU.

Nous relevons avec intérêt la mise en œuvre de la servitude de résidences principales par anticipation de l'application de la loi Lemeur.

Dans un territoire où la forte proportion de résidences secondaires peut engendrer des difficultés d'accès au logement pour les habitants permanents, cette servitude apparaît comme une mesure particulièrement pertinente.

Il nous semble que ce point indiqué dans le document complémentaire du mémoire en réponse aux avis des PPA doit voir son intégration dans les différents documents du projet de PLU.

Nous considérons que c'est un des points essentiels de ce PLU présenté lors des échanges entre commissaire enquêteur et le maître d'ouvrage. Aussi nous émettons comme réserve (**réserve n°2**) l'intégration de la servitude dite Lemeur dans le règlement pour les zones U, et AU, conformément à la réponse faite à la Collectivité de Corse (page 23 du mémoire réponse et page 51 du document complémentaire).

En outre, l'utilisation d'outils d'aménagements comme les Orientations d'Aménagement Programmé (OAP), 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. Nous avons relevé avec intérêt la prise en compte de l'avis des personnes publiques associées de retravailler certaines des OAP, voir de supprimer les OAP n°20 et n°21 qui auraient pu être considérées comme des extensions de SDU et l'OAP n°23.

Nous avons interrogé le maître d'ouvrage sur les changements proposés sur l'échéancier des OAP. Si nous comprenons la démarche engagée par la commune d'encadrer, par le biais d'OAP, des parcelles qui, classées en zone UA5, auraient permis plus de constructions individuelles, il nous semble que les échéanciers du moyen terme ne seront pas forcément tenus. Nous considérons qu'un nombre plus important d'OAP devraient être classés en zone AU ou 2AU afin de permettre une programmation en cohérence avec les besoins de la commune.

Le maître d'ouvrage, dans sa réponse au procès-verbal de synthèse, indique qu'un travail sera fait sur la conception et les possibilités d'augmenter la densité.

Si nous admettons que cette densité ne doit pas compromettre le paysage environnant, il nous semble toutefois plus en cohérence avec les besoins de la commune d'envisager, autant que faire se peut, de petits collectifs, permettant une réalisation effective de logements sociaux, plutôt que des logements individuels. Il est important de rappeler la difficulté, évoquée dans le rapport de présentation, à trouver un bien disponible à un prix compatible avec les niveaux de rémunération. Compte tenu du nombre important d'OAP prévoyant du logement individuel, il subsiste un risque que la réalisation effective de logements sociaux ne puisse se faire.

Nous recommandons (**recommandation n°3**) de renforcer l'analyse des densités dans les OAP proposant exclusivement du logement individuel, pour de potentielles modifications, avant l'approbation du PLU

Nous considérons que le règlement écrit est clair et facilement compréhensible.

Toutefois, il a été relevé quelques dissonances.

En effet, nous avons interrogé le maître d'ouvrage sur le règlement des zones N et A qui par des changements de destination semblaient ouvrir des potentialités d'urbanisation sur des secteurs normalement dédiés à la préservation des sites ou à l'agriculture.

La rédaction actuelle du règlement prête à confusion, dans la mesure où elle ne fait référence qu'à l'article L151-11, alinéa 2, du Code de l'urbanisme, sans mentionner le pastillage des bâtiments construits avant 1943, comme indiqué par le maître d'ouvrage dans sa réponse au procès-verbal de synthèse.

En conséquence, nous émettons une réserve (**réserve n°3**) demandant la modification du règlement afin d'y intégrer cette précision, ce qui permettrait une réelle réduction de l'urbanisation dans les zones concernées, conformément à leur vocation première.

Nous prenons acte de l'engagement du maître d'ouvrage à intégrer l'ensemble des hôtels existants situés en zone A ou N, en vue de leur reclassement en zone NL.

Nous prenons acte également de l'engagement du maître d'ouvrage à modifier le règlement de la zone A pour y intégrer une zone As dédiée aux espaces stratégiques agricoles. Les prescriptions proposées en réponse au procès-verbal de synthèse nous semblent en adéquation avec les mesures du PADDUC.

Nous prenons acte également de l'engagement formulé dans le mémoire réponse aux avis des PPA sur la modification de la zone NI.

Nous prenons acte de l'engagement du maître d'ouvrage formulé dans le mémoire réponse au procès-verbal de synthèse de modifier le règlement de la zone Nenr par une ouverture à la constructibilité si confirmation du décret friches issue de la loi APER.

Le règlement de la zone UM nous semble clair. Or, dans des réponses à des observations, le maître d'ouvrage évoque une possible modification du règlement écrit pour le maintien des maisons existantes. Nous considérons que cette modification est de nature à augmenter la constructibilité sur le territoire communal et donc de contrevirer aux objectifs posés au PADD. Nous estimons que la

restriction de la zone aux seules constructions de logement pour du gardiennage ne contrevient pas au maintien des maisons déjà existantes.

Nous recommandons (**recommandation n°4**) de ne pas modifier le règlement de la zone UM.

**Aussi, nous relevons dans ce projet une recherche d'équilibre entre les enjeux urbanistiques que doit relever la commune, et la nécessaire préservation des espaces naturels et ceux à vocation agricole.**

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

**Fait à Ajaccio, le 17 octobre 2025**

**Le commissaire enquêteur**

Catherine FERRARI

