

Département de la Haute-Corse

COMMUNE DE BASTIA

Enquête publique relative à la  
révision générale du Plan Local d'Urbanisme

CONCLUSIONS MOTIVÉES

et

AVIS DE LA COMMISSION

**Autorité organisatrice** : Maire de Bastia

**Maître d'ouvrage** : Commune de Bastia

**Commission d'enquête** : Gérard PERFETTINI (Président), Marie-Céline BATTESTI, Carole BOUCHER

## TABLE DES MATIÈRES

<b>I. RAPPEL DU CONTEXTE ET DE L'OBJET DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE.....</b>	<b>1</b>
<b>II. APPRÉCIATION SUR LE RESPECT DE LA PROCÉDURE.....</b>	<b>3</b>
II.1 Rappel de la procédure de révision générale du PLU.....	3
II.2 Les principales étapes de la révision du PLU de Bastia.....	3
<b>III. Evolutions envisagées par la commune suite aux avis et observations émises.....</b>	<b>6</b>
III.1 Prise en compte par la commune des avis émis par les organismes et les personnes publiques associées.....	6
III.2 La prise en compte des contributions du public.....	8
<b>IV. ANALYSE DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE PROJET DE RÉVISION DU PLU.....</b>	<b>10</b>
Un diagnostic pertinent pour élaborer un projet de territoire.....	10
Une prévision de logements qui répond aux besoins futurs de la population.....	11
Une volonté de mixité sociale réaffirmée.....	11
La mixité fonctionnelle : un objectif partiellement atteint.....	11
Un projet qui s'inscrit globalement dans une trajectoire de sobriété foncière.....	12
Une densification contrastée.....	12
...et une « verticalisation raisonnée ».....	12
Les Espaces Stratégiques Agricoles (ESA) : une prise en compte chiffrée mais une cohérence à interroger.....	14
Une superposition problématique des zonages environnementaux et agricoles.....	15
Une ambition environnementale qui appelle une traduction réglementaire et un suivi plus effectifs.....	16
Une prise en compte satisfaisante des risques.....	17
Des mobilités peu anticipées et une planification des équipements à préciser.....	17
Une zone de projet inscrite sans perspective opérationnelle à moyen terme.....	17
<b>V. AVIS.....</b>	<b>18</b>

# I. RAPPEL DU CONTEXTE ET DE L'OBJET DE L'ENQUÊTE PUBLIQUE

Bastia est une commune de la façade orientale de la Corse, située à la base du Cap Corse entre la chaîne montagneuse de la Serra di Pigno et la mer Tyrrhénienne.

Son territoire est limitrophe des communes de Ville-di-Pietrabugno au Nord, Patrimonio et Barbaggio à l'Ouest et Furiani au Sud.

Le relief prononcé du territoire bastiais explique en grande partie le développement de la ville sur une bande côtière d'environ 1,5 km de largeur, soit une partie très limitée des 19,38 km<sup>2</sup> que compte la commune.

Deuxième ville la plus peuplée de l'île avec une population de l'ordre de 50 000 habitants en 2024, Bastia est le chef-lieu du département de Haute-Corse et le principal port de l'île.

Offrant de nombreux services et emplois, la commune est le centre d'une « aire d'attraction » qui en 2020 abritait 112 990 habitants, soit 62 % de la population du département et 33 % de la population régionale sur un espace de plus de 1 000 km<sup>2</sup> (soit 12 % de la superficie de l'île)<sup>1</sup>.

Depuis décembre 2009 la commune est dotée d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU) dont l'objectif, est « *de répondre aux besoins de développement de la ville, par une gestion économe équilibrée et durable de l'espace avec pour enjeux principaux :*

- *Le développement de Bastia dans une logique d'agglomération et de cohésion intercommunale, tout en confortant son attractivité, sa place et son rôle de « ville centre »*
- *Le renforcement et la diversification de l'économie locale et du tourisme*
- *Une meilleure diversité de l'offre résidentielle*
- *L'amélioration de l'écoulement des flux automobiles La préservation et la valorisation des espaces naturels ».*<sup>2</sup>

Dès 2012, la commune a considéré que, compte tenu de l'évolution du contexte local et de la législation en matière d'urbanisme, la révision générale de son PLU devait être engagée, avec comme principaux objectifs :

- *la maîtrise du développement de la Ville en limitant l'étalement urbain tout en favorisant une densification adaptée à l'environnement concerné,*
- *l'adaptation du contenu du document d'urbanisme au nouveau contexte de planification locale et réglementaire,*
- *la recherche de nouvelles zones susceptibles de recevoir une potentialité attractive et d'assurer une mixité satisfaisante.*

---

<sup>1</sup> Source : INSEE

<sup>2</sup> Cf. PADD adopté en juin 2008.

Le conseil municipal a formalisé l'engagement de la procédure de révision générale par délibération du 29 mai 2012.

Depuis lors, les évolutions successives du contexte législatif et des normes régionales, ont contraint la commune à faire évoluer, à plusieurs reprises, le document d'urbanisme pour l'adapter aux dispositions nouvelles<sup>3</sup>.

Cette situation a ralenti le processus d'élaboration du nouveau PLU dont la phase active a été engagée par une première réunion de concertation du public en 2016 et s'est poursuivie en 2019/2020 par la réalisation du diagnostic territorial.

Après avoir débattu du plan d'aménagement et de développement durable (PADD) le 6 juillet 2021, le conseil municipal de Bastia a, par délibération du 7 Mars 2024, décidé :

- *« de tirer le bilan de la concertation qui s'est déroulée pendant toute la phase d'élaboration du projet de Plan Local d'Urbanisme (PLU).*
- *d'arrêter le projet de PLU de la commune de Bastia et les différentes pièces le composant ».*

Pour donner suite à cette délibération et après désignation, par la présidente du Tribunal Administratif de Bastia, d'une commission d'enquête, monsieur Pierre SAVELLI, maire de Bastia a, par arrêté du 17 décembre 2024, prescrit *« l'enquête publique sur le projet de révision générale du Plan Local d'Urbanisme de la commune de Bastia »* et en a fixé les modalités.

Au terme de cette enquête la commission s'est attachée à vérifier le respect du cadre procédural et la prise en compte, par la commune, des avis et observations recueillis avant de formuler ses conclusions et avis sur le projet de PLU.

---

<sup>3</sup> Modification n°3 : 06/05/2013 Modification n°4 : 28/6/2014 Modification n°5 : 22/12/2015 Modification n°6 : 22/06/2016 Modification n°7 : 24/07/2018 Modification n°8 : 28/05/2019 Modification n°9 : 25/06/2019 Modification n°10 : 17/01/2022

L153-35 CU : Entre la mise en révision d'un plan local d'urbanisme et l'approbation de cette révision, il peut être décidé une ou plusieurs révisions effectuées en application de l'article L. 153-34, une ou plusieurs modifications ou mises en compatibilité de ce plan.

## II. APPRÉCIATION SUR LE RESPECT DE LA PROCÉDURE

### II.1 Rappel de la procédure de révision générale du PLU

Jusqu'à l'approbation du PLU, la procédure de révision générale est marquée par six séquences importantes :

- L'engagement de la procédure par « *une délibération de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou du conseil municipal* » (article L.153-32 Code de l'Urbanisme)
- La tenue d'une concertation du public dont les modalités et les objectifs doivent être précisés par l'autorité ayant prescrit la révision (article L.153-11 CU).
- La tenue d'un débat au sein de l'organe délibérant sur les orientations générales du projet d'aménagement et de développement durables (PADD) (articles L.153-32 et L. 153-12 CU)
- L'arrêt du projet de plan local d'urbanisme par l'organe délibérant (article L.153-14 CU).
- La consultation des organismes et personnes publiques associées (article L.153-16 du CU)
- L'enquête publique

### II.2 Les principales étapes de la révision du PLU de Bastia

Le dossier d'enquête permet de retracer les différentes étapes de la procédure suivie :

- L'engagement de « *la révision de PLU sur l'ensemble du territoire communal* » a été décidé par délibération du conseil municipal de Bastia en date du 29 mai 2012.
- Le déroulement de la concertation est résumé dans un document intitulé « note explicative de synthèse » qui rappelle les modalités de la concertation fixées par la délibération engageant le processus de révision, précise leur mise en œuvre et établit le bilan de la démarche.

Dans ce document la commune indique « *jusqu'à l'arrêt initial du projet le 21 Décembre 2023, ces modalités de concertation avec la population ont bien été mises en œuvre, voire davantage puisque la commune a organisé deux réunions publiques à des stades différents de l'avancement du projet* ».

Sans remettre en cause cette affirmation, qui est objective au regard des modalités initialement définies, la commission regrette le nombre restreint de réunions

publiques compte tenu de la durée de la phase d'élaboration du projet de PLU.

- Le débat sur les orientations générales du projet de PADD s'est tenu le 6 juillet 2021 ainsi qu'en atteste la délibération du conseil municipal de Bastia datée du même jour.
- Le 14 mars 2024, le conseil municipal de Bastia a par délibération décidé :
  - Article 1 : *de tirer le bilan de la concertation qui s'est déroulée pendant toute la phase d'élaboration du projet de Plan Local d'Urbanisme*
  - Article 2 : *d'arrêter le projet de PLU de la commune de Bastia et les différentes pièces le composant.*
- La consultation des organismes et personnes publiques associées a été engagée par la commune de Bastia dès les 28 et 29 mars 2024. L'examen du tableau de synthèse figurant dans le dossier comprenant les avis émis et les réponses de la commune, permet de constater que tous les organismes et personnes publiques susceptibles d'être saisis en application des articles L 153-16 et L 132-7 du CU ont effectivement été consultés.

Au regard des pièces du dossier, la commission considère que les étapes procédurales préalables à l'enquête publique ont été conduites dans le respect des textes en vigueur.

- L'enquête publique

L'article L.153-19 CU dispose : « *Le projet de plan local d'urbanisme arrêté est soumis à enquête publique réalisée conformément au chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement par le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou le maire* ».

En application de ces dispositions le maire de Bastia a, par arrêté du 17/12/2024, prescrit l'ouverture et les modalités de l'enquête qui s'est déroulée du 14 janvier au 21 février 2025.

L'article L123- 1 du code de l'environnement stipule : « *l'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L 123-2* ».

Le respect de ces objectifs constitue donc un élément essentiel de la régularité de la démarche.

L'information du public a été assurée par voie d'affichage et de publication sur différents supports de communication.

L'avis au public comportant les indications relatives à l'organisation et au déroulement de l'enquête a été publié dans le quotidien « Corse Matin » et dans l'hebdomadaire « Le Journal de la Corse », plus de quinze jours avant le début de l'enquête et, à titre de rappel, dans les huit jours suivants l'ouverture.

Les services municipaux ont mené deux campagnes d'affichage sur plusieurs bâtiments communaux avant le début de l'enquête.

Pendant la durée de l'enquête, l'avis public a été régulièrement publié sur le site internet de la ville et sur les réseaux sociaux.

Il convient, par ailleurs, de souligner que l'enquête a bénéficié d'une importante couverture par les principaux médias régionaux.

Le dossier d'enquête a été mis en ligne sur le site internet de la commune de Bastia ainsi que sur le registre numérique dédié ; une version « papier » était mise à disposition du public, aux jours et heures d'ouverture des bureaux, sur les deux sites d'enquête pendant toute la durée de celle-ci.

En raison de sa volumétrie (plus de 3000 pages), le dossier a été structuré en plusieurs sous-dossiers pour en améliorer la lisibilité ; il comprend :

- un rapport de présentation faisant état de l'évaluation environnementale,
- le PADD
- la description des OAP
- le règlement et les éléments graphiques du PLU
- les annexes

Ainsi constitué le dossier regroupe les informations nécessaires à l'information et à la compréhension du projet et de ses impacts sur l'environnement ; il répond donc à l'objectif d'information exhaustive et lisible pour le public, tant par son contenu que par sa structuration.

La commission considère, en conséquence, que l'information du public a été assurée dans des conditions satisfaisantes.

- **La participation du public**

L'arrêté municipal prescrivant l'enquête a précisé les modalités permettant de faciliter la participation du public et l'expression de ses observations.

Ainsi, pendant toute la durée de l'enquête, les personnes physiques ou morales intéressées pouvaient formuler leurs observations, remarques ou propositions :

- sur le registre dématérialisé dédié à l'enquête,
- sur les registres « papier » déposés sur les sites d'enquête,
- par courriel ou par courrier.

Le public pouvait par ailleurs exprimer oralement ses observations auprès du commissaire enquêteur à l'occasion des permanences tenues, en présentiel, dans les locaux de la maison des services publics et de la mairie centrale ou lors des permanences organisées en visioconférence.

A la clôture de l'enquête :

- le registre dématérialisé avait enregistré 4374 visites pour 4519 téléchargements réalisés ;
- la commission reçu 136 personnes à l'occasion de 93 entretiens et 152 observations avaient été formulées.

La commission ne tire pas d'enseignements particuliers des chiffres de fréquentation mais considère que les modalités d'organisation et de déroulement de l'enquête permettaient d'assurer de réelles possibilités de participation pour le public.

**Au regard de l'ensemble des éléments susmentionnés, la commission considère que la procédure de révision a été menée dans le respect des textes en vigueur.**

### III. Evolutions envisagées par la commune suite aux avis et observations émises

#### III.1 Prise en compte par la commune des avis émis par les organismes et les personnes publiques associées

Les avis émis par les organismes et personnes publiques associées (PPA) ainsi que les réponses de la commune ayant fait l'objet d'une présentation synthétique dans le rapport d'enquête, il s'agit à ce stade d'identifier les principaux amendements au projet de PLU issus de ces échanges et d'en évaluer la portée.

Les principales modifications concernent :

##### 1) La capacité d'accueil totale du PLU

La capacité d'accueil totale du PLU sera réduite par rapport au projet de PLU arrêté et estimée entre 6 740 et 6 850 logements au lieu de 6780 à 7080 logements.

La commune indique en conséquence que « *Le paragraphe (contenu p. 360 du rapport de présentation) sera ajusté de la sorte : « Ce nombre est quelque peu supérieur aux besoins, estimés à 6 265 logements selon la simulation haute, mais permettra une certaine marge de manœuvre prenant en compte les incertitudes quant :*

- *à l'évolution des parcelles potentiellement mutables dont on ne peut être certain à ce jour de leur évolution effective*
- *à la mobilisation effective des parcelles libres (dents creuses) et du foncier susceptible de faire l'objet de divisions parcellaires au sein de l'enveloppe urbaine »*

##### 2) Les Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP)

- *OAP du Labrettu : La zone à urbaniser 1AU-H de Labrettu ayant, depuis l'arrêt du projet, été confirmée en tant que site d'implantation du pôle hospitalier, la variante 2 correspondant à un potentiel programme de l'ordre de 1200 logements sera supprimée. Le rapport de présentation, la présentation de l'OAP et son règlement seront ajustés en conséquence. Sera également supprimée, comme demandé, la possibilité de réaliser au sein du pôle hospitalier 300 logements ; seuls les logements de fonctions, nécessaires au fonctionnement du pôle seront autorisés à travers le règlement et l'OAP.*



- L'OAP de la zone 1AU-Ba couvrant le secteur de Paese Novu sera modifiée « afin d'affirmer sur le secteur « B » de l'OAP la réalisation de 300 logements accompagnés de commerces et services de proximité en rez-de-chaussée. Seront également ajustés en conséquence la rédaction de l'OAP, du règlement et du rapport de présentation .
- Sur le secteur de Pastoreccia, l'OAP sera ajustée de façon à prévoir des d'activités commerciales et tertiaires sur environ la moitié de la zone (près de 3 ha), dans le prolongement de la ZAE d'Erbajolo. Par ailleurs, les hauteurs maximales des bâtiments seront réduites conformément aux demandes de la Communauté d'agglomération de Bastia et de la commune de Furiani.
- Création d'une OAP environnementale spécifique.  
S'appuyant sur la Trame Verte et Bleue définie dans le cadre du PLU, elle complètera le dossier OAP ; le rapport de présentation sera également complété en conséquence.

### 3) Le règlement

Le règlement des zones A, N et Udd ainsi que celui du secteur de projet défini en application de l'art. L.151-41 du CU seront amendés pour intégrer les « observations relatives à des motifs entachant d'illégalité le PLU » émises par les services de l'Etat.

### 4) Les annexes

Le Tome 2-Annexe- sera complété des éléments relatifs aux servitudes longitudinales de passage de piétons et aux servitudes aéronautiques et radioélectriques (PT1 et T7).

### 5) Le rapport de présentation sera notamment complété par :

- un développement relatif à la détermination du périmètre de l'agglomération.
- un paragraphe au sujet de la prise en compte du Secteur d'Enjeux Régionaux (SER).
- la mention des études réalisées sur les Ports et du projet de halte souterraine au Palais de justice.
- Un développement sur les risques: séisme, argile, industriel, ICPE ..., pollutions maritimes.

#### Commentaire de la commission

La commune a répondu de manière circonstanciée aux différents avis et particulièrement aux questions relatives au principe d'équilibre et de compatibilité avec le PADDUC sans remettre en question son approche au sujet de la densification des zones urbanisées ou des modalités de compensation des ESA.

Elle a toutefois pris en compte les observations visant à sécuriser juridiquement le projet ou de nature à en améliorer l'équilibre d'ensemble. C'est ainsi notamment qu'elle souscrit à :

- la réduction des capacités d'accueil par modification des OAP de « Pastoreccia », de « Paese novu » et de « Labrettu » avec notamment la suppression de la variante N°2 de l'OAP « Labrettu » et les modifications réglementaires subséquentes,

- la création d'une OAP environnementale pour conforter l'importance de la trame verte et bleue.

- la modification du projet de l'OAP Pastoreccia pour tenir compte de l'avis de la Communauté d'agglomération de Bastia et de la commune de Furiani.

La commission prend acte de ces évolutions qui lui paraissent de nature à améliorer l'équilibre d'ensemble du projet de PLU.

Toutefois, l'abandon de la variante 2 de l'OAP Labrettu, auquel la commission souscrit, l'a conduit à s'interroger sur le périmètre de cet OAP voire sur son maintien. En effet, celui-ci intègre essentiellement : une zone AS, une zone dédiée aux équipements de santé et une zone située sur la partie Sud constituée « d'espaces urbanisés » selon la rédaction de l'OAP.

La commission s'interroge sur la pertinence de l'intégration de la zone constituée d'"espaces urbanisés" dans l'enveloppe de l'OAP et, cela d'autant plus, que le projet d'OAP ne mentionne aucun aménagement particulier sur le secteur. La commission est donc favorable au rattachement des « espaces urbanisés » à la zone limitrophe classée UDb et au maintien sur le secteur d'une zone AS et d'une zone 1 AU-H qui, dans l'hypothèse d'un abandon du projet hospitalier, redeviendrait un ESA.

Cette solution permettrait de clarifier le projet d'aménagement du secteur et ses perspectives éventuelles d'évolution.

Dans cette configuration nouvelle, le maintien de l'OAP n'apparaîtrait pas nécessaire à la commission.

Au sujet de l'environnement et des impacts du plan, la commission considère que le projet d'OAP environnementale devrait être complété par la définition des modalités de gestion future de ces espaces et de leur préservation.

Enfin, prenant en compte les observations des services de l'Etat, de la Collectivité de Corse et de la CTPENAF au sujet de la superposition de certains zonages agricoles avec des périmètres identifiés en espaces boisés classés, la commission souhaite qu'il soit mis fin à la double prescription sur ces espaces.

## III.2 La prise en compte des contributions du public

Les réponses apportées par la commune aux contributions du public suscitent les constats suivants:

- La modification la plus importante apportée au projet de PLU réside dans l'abandon de l'OAP du Fango à laquelle serait substituée :
  - *un reclassement la zone 1AU-Bb, prévue à l'OAP, en zone 2AU « stricte »*

- *un classement de la partie de la zone urbaine concernée par l'OAP (place publique et îlot D) en « secteur de projet au titre du L.151-41-5 du CU » pour une durée maximale de 5 ans;*
- *le maintien du secteur Nj ».*

La commune justifie cette proposition par « *un objectif de concertation plus large avec les habitants du quartier* ».

- Les modifications retenues par le maître d'ouvrage à la suite de demandes individuelles de reclassement ou d'adaptation réglementaires liées à la constructibilité sont assez nombreuses mais n'ont pas d'impact sur l'équilibre du projet.
- La commune n'a pas pris en compte les critiques ou propositions de modifications relatives aux choix d'aménagement qui ont prévalu lors de l'élaboration du projet de PLU.

#### **Commentaire de la commission**

Au regard des réponses de la commune aux observations du public, la commission prend acte avec satisfaction de la prise en considération de nombreuses demandes individuelles de reclassement ou d'adaptation réglementaire. Elle considère que cette position est de nature à faciliter la réalisation de projets, souvent familiaux, qui permettront de maintenir une population active sur le territoire bastiais.

En ce qui concerne la proposition de suppression de l'OAP du Fango, la commission, tout en affirmant la nécessité de parfaire l'aménagement urbain de cette zone et en soulignant la cohérence du projet d'OAP qui semble de nature à répondre à cette exigence, comprend la volonté de la commune d'instaurer un nouveau dialogue avec la population pour faciliter l'acceptabilité sociale de l'aménagement du secteur. Elle souscrit donc à la solution proposée.

\*\*\*

#### **Commentaire général**

**Les évolutions du PLU envisagées par la commune, consécutivement aux contributions et avis émis, sont conformes à l'esprit et à la lettre des dispositions de l'article L.123-1 du code de l'environnement<sup>4</sup> et illustrent l'utilité de l'enquête publique qui permet « la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement ».**

---

<sup>4</sup> Article L.123-1 du Code de l'Environnement : L'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions parvenues pendant le délai de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.

## IV. ANALYSE DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LE PROJET DE RÉVISION DU PLU

Pour mémoire :

*Le Plan Local d'Urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme réglementaire, qui, à l'échelle communale ou intercommunale, établit un projet global d'urbanisme et d'aménagement et fixe en conséquence les règles générales d'utilisation du sol.*

*Dans le cadre de l'article L.121.1 du Code de l'Urbanisme, le PLU détermine les conditions permettant d'assurer, dans le respect des objectifs du développement durable :*

- *L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part ;*
- *La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, d'équipements publics, sportifs, culturels et d'intérêt général, en tenant compte de l'équilibre entre emploi et habitat, de la diversité commerciale et de la préservation des commerces de détail et de proximité ainsi que des moyens de transport ;*
- *Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'environnement (air, eau, écosystèmes, sites et paysages, réduction des nuisances sonores, sauvegarde du patrimoine bâti remarquable, prévention des risques et des pollutions...).*

La commission fait connaître, ci-après, ses conclusions au regard du projet de PLU amendé par les réponses de la commune aux observations et avis émis dans le cadre de la procédure de révision générale du document d'urbanisme.

En **préambule**, la commission observe que les modifications successives du PLU intervenues depuis 2011 ne permettaient pas de disposer du cadre stratégique nécessaire à l'aménagement et au développement du territoire pour les prochaines années.

Dès lors, elle souligne l'intérêt de la révision générale entreprise.

### Un diagnostic pertinent pour élaborer un projet de territoire

La commission estime que le diagnostic territorial a permis de dresser un état des lieux précis du territoire et de ses enjeux d'avenir.

Cela n'a d'ailleurs donné lieu à aucune contestation pendant l'instruction et la phase d'enquête publique.

### Une prévision de logements qui répond aux besoins futurs de la population

L'évolution de la population bastiaise estimée à environ + 7000 habitants à l'horizon 2040 (+ 0,9 %/an) apparaît en cohérence avec le taux retenu dans le Programme Local de l'Habitat de la Communauté d'Agglomération de Bastia.

Au regard de cette progression, l'objectif de production de logements potentiellement réalisables d'ici 2040, initialement fixé par la commune dans une fourchette comprise entre 6780 et 7080 unités, a été revu à la baisse soit de 6740 à 6850 unités. Cet objectif qui doit permettre de répondre à l'évolution démographique tout en conservant une marge de manœuvre (retard ou absence de réalisation d'opérations) paraît cohérent.

### Une volonté de mixité sociale réaffirmée

Le PLU de 2009 affirmait déjà une volonté de mixité sociale qui s'est traduite par un pourcentage significatif de production de logements sociaux. La commune de Bastia dépasse, à ce jour, ses obligations issues de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU).

Le projet de révision du PLU renforce cette volonté par la création de secteurs étendus de mixité sociale et la recherche d'une répartition plus équilibrée de cette offre de logements sur le territoire communal.

La commission estime que le PLU répond à la demande de plus en plus forte de logements abordables et note qu'un effort est fait pour permettre la primo-accession à la propriété.

### La mixité fonctionnelle : un objectif partiellement atteint

La commission constate que le projet de PLU affiche une volonté claire de renforcer la mixité fonctionnelle dans plusieurs secteurs urbains, en lien avec les orientations du PADD et les objectifs de durabilité urbaine. Cette ambition se traduit notamment par l'obligation de réserver les rez-de-chaussée à des activités (commerces, services, équipements) dans certaines zones UB et UC, en particulier dans les quartiers d'entrée de ville ou le long des axes structurants. Ces dispositions visent à maintenir l'animation urbaine, soutenir l'économie locale de proximité et éviter l'uniformisation résidentielle.

Toutefois, cette exigence demeure localisée à certains secteurs et pourrait gagner en cohérence et en extension, notamment dans les nouveaux quartiers à urbaniser (zones 1AU) où la mixité des usages semble, à la commission, encore trop peu contraignante.

La commission considère que la mixité fonctionnelle constitue un point d'appui intéressant du projet.

### Un projet qui s'inscrit globalement dans une trajectoire de sobriété foncière

Le projet de révision du PLU de Bastia témoigne d'une réelle volonté de répondre aux objectifs de sobriété foncière. Il engage une gestion économe de l'espace par rapport au PLU en vigueur, notamment par la réduction significative des zones ouvertes à l'urbanisation, avec le reclassement de zones à urbaniser (AU) en zones naturelles (N) ou agricoles (A).

La commune s'inscrit dans l'esprit de la loi Climat et Résilience et de la trajectoire ZAN (zéro artificialisation nette). La commission considère, à ce propos, que l'éventuelle remise en question de l'application du principe de ZAN (débats parlementaires en cours) ne doit effectivement pas empêcher la collectivité de limiter l'extension des zones constructibles sur son territoire.

### Une densification contrastée...

Le PADDUC prône une obligation de densification prioritaire dans les zones déjà urbanisées avant toute extension.

Le PLU de Bastia respecte globalement ces orientations en concentrant les efforts de densification sur les zones UB et UC. Il réduit également les surfaces ouvertes à l'urbanisation, ce qui va dans le sens du PADDUC.

Toutefois, la commission constate que le potentiel de densification dans les zones UD (quartiers pavillonnaires ou à urbanisation diffuse) est encore sous-exploité alors que ces secteurs représentent une emprise foncière importante parfois proche des équipements et réseaux.

Ce choix est assumé par la commune qui fait valoir : « *les circonstances locales liées à la configuration des lieux notamment à la topographie plus marquée, mais aussi au caractère encore végétalisé que les habitants ont su conserver et qui permettent d'offrir une typologie urbaine complémentaire à la ville (...)* » (extrait de la réponse de la commune à l'avis de la Collectivité De Corse).

La commission comprend la volonté de la commune de ne pas bouleverser le cadre de vie existant dans ces secteurs et note que les règles permettent tout de même de les densifier.

### ...et une « verticalisation raisonnée »

Le projet de PLU s'appuie sur une stratégie de «verticalisation raisonnée» pour accompagner la densification du tissu urbain.

Cette orientation est particulièrement visible dans les zones UB où les hauteurs maximales autorisées ont été réévaluées, à la hausse, afin de permettre la construction de bâtiments plus élevés. Cette verticalisation permet de répondre aux besoins en logements, notamment sociaux ou abordables, tout en favorisant une ville plus compacte, compatible avec les objectifs de sobriété foncière et de réduction de l'étalement urbain. Le règlement encadre toutefois ces possibilités par des règles d'implantation, de gabarit et de volumétrie précises, de manière à préserver les vues, les perspectives urbaines et la qualité architecturale.

Au regard des hauteurs maximales autorisées, après amendement du projet dans certaines zones (OAP Pastoreccia), la «verticalisation» redoutée par une partie des personnes ayant participé à l'enquête publique ne paraît pas caractérisée. Ainsi, par exemple, le projet ne permet pas la réalisation d'immeubles de grande hauteur.

La commission constate que le PLU introduit des règles (hauteur notamment) visant à la densification des secteurs ouverts à l'urbanisation tout en réussissant à préserver la qualité architecturale et paysagère de Bastia en complément des dispositions du Site Patrimonial Remarquable (SPR).

### Des extensions urbaines nécessaires mais des OAP à ajuster

La commission considère que la démarche suivie par la commune pour déterminer et localiser les extensions de l'enveloppe urbaine est cohérente et permet de concilier les besoins quantitatifs en termes de production de nouveaux logements et l'objectif de sobriété foncière.

La commune ayant fait le choix de maintenir le quartier de la CARBONITE en zone 2AU (zone à urbaniser «stricte»), la grande majorité (7 sur 8) des secteurs à urbaniser est couverte par des Orientations d'Aménagement et de Programmation (OAP). Au regard des raisons invoquées pour justifier cette exception, la commission comprend la position adoptée par le maître d'ouvrage mais regrette qu'aucune perspective calendaire pour la réalisation de cet équipement structurant n'ait été indiquée dans le projet de PLU.

La commission estime que l'extension prévue à SUBIGNA (zones 1AU) pose question au regard de sa localisation dans un secteur sensible du point de vue de l'environnement et du paysage. Dans sa réponse aux observations N°24, 31, 37 et 62, la commune évoque «la possibilité d'étendre la zone Nb qui correspond à la réelle forêt ancienne, à proximité de la zone de projet». La commission souscrit à cette proposition et demande que dans le règlement de l'OAP la protection des chênes au niveau de la ligne de crête soit mieux assurée ; elle est, en effet, prévue dans le règlement de l'OAP de façon insuffisamment contraignante puisque le texte indique «dans la mesure du possible». Il conviendrait que cette protection soit garantie par une formulation beaucoup plus précise.

S'agissant de l'OAP du LABRETTU et, ainsi que cela a été indiqué supra (page 8), la commission a pris acte de la suppression de la variante N°2 mais considère que l'intégration

de la zone constituée «d'espaces urbanisés» dans l'enveloppe de l'OAP n'est pas justifiée dès lors que le projet ne mentionne aucun aménagement particulier sur le secteur.

La commission engage la commune, en conséquence, à retirer ces espaces du périmètre de l'OAP et à les rattacher à la zone limitrophe classée UDb.

S'agissant du quartier FANGO/PARATOGGIO, la commission souscrit à la proposition de suppression de l'OAP et à la mise en place de zonages spécifiques à chacun des secteurs. Elle insiste toutefois sur la nécessité de parfaire, dans les meilleurs délais, l'aménagement urbain de ce quartier.

### Les Espaces Stratégiques Agricoles (ESA) : une prise en compte chiffrée mais une cohérence à interroger

La surface globale réservée aux espaces agricoles et particulièrement aux espaces stratégiques agricoles (ESA) constitue l'un des éléments les plus marquants et les plus controversés de la révision générale. Cette question a suscité de nombreux commentaires dans les contributions des organismes consultés et dans celles du public.

Le schéma d'aménagement territorial (SAT) du PADDUC fixe, à titre indicatif, à 110 ha d'espaces stratégiques agricoles (ESA) l'objectif à atteindre sur le territoire de Bastia.

Le projet de PLU délimite 331,69 ha de terrains agricoles dont 195,78 ha d'ESA contre 3 ha d'espaces agricoles dans le PLU de 2009 .

L'objectif quantitatif fixé par le PADDUC a donc été nettement dépassé dans le cadre de la révision générale.

Cette orientation majeure du PLU qui peut apparaître très ambitieuse au regard du faible poids socio-économique de l'agriculture bastiaise (nombre limité d'exploitants, activité majoritairement en déprise ou peu structurée) traduit la volonté de la commune de «développer une économie agricole de proximité, en interaction avec la ville».

Tout en s'interrogeant sur la faisabilité opérationnelle d'un tel objectif, la commission considère qu'elle ne saurait remettre en cause cette option dès lors qu'elle n'obère pas la prise en compte des besoins en matière d'habitat, d'activités économiques ou d'équipements publics.

Elle ne conteste pas non plus la démarche de compensation qui a permis à la commune de dégager un potentiel nouveau de surfaces agricoles.

En revanche, le morcellement des ESA et leur localisation dans des secteurs parfois très proches des zones urbanisées ou enclavés dans des tissus peu accessibles, fragilise leur potentiel d'exploitation et crée des risques de voisinage préjudiciables à la tranquillité publique. A cet égard, la commission, n'a pas été convaincue par les réponses données par la



commune aux questions posées dans le procès-verbal de synthèse au sujet des conditions d'accessibilité aux parcelles concernées et des potentiels conflits de voisinage.

En conséquence, elle souhaiterait que le maître d'ouvrage réexamine la situation des secteurs ESA compris dans des zones urbanisées à la lumière des constructions récentes qui y ont été réalisées et des évolutions qu'ils connaîtront consécutivement au reclassement de certaines parcelles en zones constructibles.

Ainsi, par exemple :

- la zone ESA d'Uccini dont la superficie prévue de 9285 m<sup>2</sup> sera réduite pour faire droit à la demande d'extension de constructibilité sur l'une des parcelles constitutives (AY 5).
- de celle de San Gaetano qui intègre des parcelles ayant une pente de 61% (cf. réponse à l'observation N°151) qui sera amputée à l'une de ses extrémités par le reclassement d'une parcelle (AT 183) et « mitée » en son milieu par des constructions qui n'apparaissent pas sur les planches graphiques du PLU.

Compte tenu des évolutions récentes ou validées, la commission estime que le classement de ces zones devrait être reconsidéré pour mettre en conformité le statut et la vocation réelle de ces espaces.

### Une superposition problématique des zonages environnementaux et agricoles

Le projet de PLU de Bastia intègre plusieurs dispositifs de protection ou de reconnaissance d'espaces à enjeux, en application des prescriptions du PADDUC et des documents d'urbanisme sectoriels ou environnementaux. Il prévoit ainsi :

- le classement en Espaces Stratégiques Agricoles (ESA),
- la délimitation d'Espaces Boisés Classés (EBC),
- et la prise en compte des Espaces Remarquables du Patrimoine Agricole et Territorial (ERPAT).

Si la présence de ces trois zonages témoigne d'une volonté de préservation multidimensionnelle des espaces (agronomique, écologique, paysagère), la superposition partielle de ces périmètres sur certains secteurs peut générer une forme de complexité ou d'ambiguïté réglementaire. Les règles applicables ne sont pas toujours clairement distinguées entre celles issues du zonage PLU, celles liées aux servitudes (EBC) et celles à portée plus programmatique (ERPAT).

Cette superposition mériterait d'être mieux expliquée dans les pièces écrites avec une synthèse des effets juridiques réels sur les possibilités de construire, de boiser ou de mettre en valeur les parcelles. L'enjeu est de garantir la lisibilité pour les propriétaires et porteurs de

projets mais aussi d'assurer la compatibilité des projets agricoles ou environnementaux avec les protections croisées.

Par ailleurs, la présence d'ERPAT, en particulier dans des zones proches de l'urbanisation, appelle à clarifier leur articulation avec les autres zonages agricoles, notamment pour éviter de freiner des projets agricoles de proximité ou de reconversion.

En conclusion, la commission recommande à la commune de supprimer ces superpositions et ces doubles classements.

## Une ambition environnementale qui appelle une traduction réglementaire et un suivi plus effectifs

La commission constate que le projet de PLU affiche une réelle volonté de prise en compte des enjeux environnementaux à travers plusieurs dispositions transversales en faveur de la biodiversité, des continuités écologiques et de l'adaptation au changement climatique.

Un des apports les plus significatifs issu des avis recueillis réside dans la création d'une OAP thématique dédiée à l'environnement. Bien que la commission trouve que cette OAP ne va pas assez loin en l'absence de mesures de gestion des espaces concernés et se contente, à ce stade, de reprendre la trame verte et bleue, elle estime qu'elle permet tout de même d'afficher un ensemble cohérent et lisible notamment pour le public.

Le zonage et le règlement traduisent également cette volonté, notamment par le classement d'espaces boisés et de jardins remarquables, la protection de cœurs d'îlots végétalisés et la limitation de l'urbanisation dans certains milieux sensibles. Ces éléments participent d'un effort global de verdissement de la ville que la commission tient à souligner.

La démarche s'inscrit dans une certaine mesure dans la séquence «éviter, réduire, compenser» (ERC), à travers le reclassement de secteurs auparavant urbanisables en zones naturelles ou agricoles et la volonté de limiter les impacts sur les milieux naturels. Toutefois, la commission estime que cette séquence n'est pas explicitement structurée dans le document : elle mériterait d'être davantage développée tout comme la présentation des solutions de substitution raisonnables<sup>5</sup>.

La commission relève par ailleurs que l'évaluation environnementale identifie des impacts notables du projet de PLU notamment sur la biodiversité (fragmentation des habitats), les sols (imperméabilisation) et le microclimat urbain. Ces impacts concernent en particulier les zones 1AU. Or, les mesures d'atténuation proposées sont souvent formulées de manière indicative sans portée normative réelle dans le règlement.

Enfin, la commission partage l'observation de la Mission Régionale d'Autorité environnementale (MRAe) relative au manque de dispositifs opérationnels de suivi des mesures environnementales, ce qui constitue un point de faiblesse du projet. Aucune série

---

<sup>5</sup> Comparaison des différentes solutions possibles pour répondre à un même besoin

d'indicateurs n'est prévue pour mesurer l'évolution de la trame verte, le taux de pleine terre, la consommation foncière réelle ou la qualité écologique des projets. L'absence de cadre de suivi limite la capacité de la collectivité à ajuster sa politique d'aménagement en fonction des effets constatés.

### Une prise en compte satisfaisante des risques

La commission considère que le projet de PLU prend en compte de manière satisfaisante les risques naturels et technologiques affectant le territoire bastiais.

Outre la conformité du PLU aux différents plans de prévention des risques naturels (incendie, inondation, submersion marine, mouvements de terrain...) et technologiques, le PLU améliore la prévention, notamment en interdisant les parkings souterrains dans certains secteurs et en limitant les constructions en fond de talweg ou à proximité des cours d'eau. Par ailleurs, il intègre la présence d'amiante environnementale dans les possibilités et les dispositifs de construction des terrains concernés. Dans ces secteurs, les constructions sont soumises à des contraintes spécifiques : études géotechniques préalables, interdiction d'excavations importantes, gestion encadrée des terres excavées.

### Des mobilités peu anticipées et une planification des équipements à préciser

La commission constate que le projet de PLU de Bastia ne semble pas apporter de réponse pleinement satisfaisante aux problématiques de mobilité urbaine et d'équipements collectifs à long terme.

En matière de voirie, aucune nouvelle voie structurante n'est programmée alors que la question du désengorgement de certains secteurs, notamment dans les quartiers Sud et à l'entrée de ville, reste un enjeu récurrent qui fait aussi partie de la qualité de vie. L'absence de maillage ou de réorganisation de la circulation dans les orientations d'aménagement limite la capacité du PLU à accompagner l'évolution des flux générés par les nouveaux secteurs urbanisables.

Par ailleurs, la commission regrette que les réservations nécessaires à la réalisation de futurs équipements publics structurants n'aient pu être portées au projet de PLU (port de commerce...).

### Une zone de projet inscrite sans perspective opérationnelle à moyen terme

Le projet de PLU intègre un secteur de projet au sens de l'article L.151-41 5° du Code de l'urbanisme (gare-Recipello), dispositif permettant à la collectivité de délimiter un périmètre identifié comme stratégique, en vue d'un aménagement futur. Ce mécanisme peut s'avérer pertinent lorsqu'il s'agit d'organiser un projet urbain complexe ou progressif.

Toutefois, la commission note que, selon les réponses apportées par la commune au cours de l'enquête, aucune opération concrète ne serait envisagée sur ce périmètre avant au moins cinq ans, faute de maturité. Ce décalage entre l'inscription dans le PLU et la faisabilité opérationnelle réelle interroge sur la pertinence de mobiliser ce dispositif dans le cadre du document actuel.

En effet, l'article L.151-41 5° suppose une certaine anticipation stratégique mais ne saurait être utilisé pour réserver indéfiniment un foncier sans horizon clair d'aménagement. Une telle inscription pourrait geler inutilement le développement local ou générer des attentes infondées chez les propriétaires.

La commission invite en conséquence la commune à réinterroger l'opportunité d'inscrire cette zone de projet dès à présent dans le PLU, ou à défaut, d'en justifier plus précisément les conditions de faisabilité, les objectifs visés et le calendrier prévisionnel de mise en œuvre afin de garantir la sincérité de la planification.

Cette interrogation sur la pertinence et les limites du recours aux dispositions de l'article L.151-41 5° est d'autant plus actuelle que la commune propose d'instaurer un tel statut sur une partie des terrains de Paratoggio après la suppression de l'OAP du Fango.

**Au terme de l'analyse du document soumis à enquête publique amendé par les réponses de la commune aux avis et observations recueillis, la commission considère que le projet de PLU ainsi révisé respecte les objectifs du développement durable définis par l'article L.121-1 du Code de l'Urbanisme.**

## V. AVIS

Après avoir :

- analysé le dossier mis à disposition du public ;
- conduit l'enquête qui s'est déroulée sans incident ;
- constaté que la procédure de la révision générale avait été menée dans le respect des textes en vigueur ;
- pris acte des propositions de modifications apportées au projet de PLU par les réponses de la commune aux avis et observations enregistrés ;
- considère que le projet ainsi amendé respecte les objectifs de développement durable ;

Compte tenu :

- du rapport d'enquête établi ;
- des conclusions développées ci-avant ;

La commission d'enquête recommande à la commune de Bastia de :

- supprimer la superposition de réglementations entre EBC, ESA et ERPAT ;
- revoir la délimitation des ESA les plus enclavés impactés par de récentes constructions ou par les changements de zonage à venir sur une partie de leurs superficies ;
- donner suite aux demandes de réexamen formulées par la commission dans ses commentaires sur les réponses aux observations.
- prendre des dispositions plus contraignantes pour rendre effective la protection des boisements de Subigna ;
- donner suite aux recommandations de la MRAe sur le suivi des mesures environnementales.

La commission d'enquête émet un **AVIS FAVORABLE** au projet de révision générale du PLU de Bastia, amendé par les réponses de la commune, **SOUS RÉSERVE** de :

- retirer de l'enveloppe de l'OAP du Labrettu la zone dite « d'espaces urbanisés ».

Fait à Bastia, le 25 mars 2025

Marie-Céline BATTISTI



Gérard PERFETTINI



Carole BOUCHER

