

COLONNA D'ISTRIA Raphaël
210, stretta di U Lorellu
Cuttiniettu
20167 Appietto
Commissaire Enquêteur

**Enquête publique relative au projet de révision générale
du Plan Local d'Urbanisme de la commune de TOLLA.**



**Document de
conclusions**

Sommaire

	Pages
1 <u>Rappel de la procédure</u>	3
1.1 Le projet	3
1.2 L'enquête publique	3
2 <u>Conclusions et avis du commissaire enquêteur</u>	4
2.1 Conclusions	4
2.2 Avis	9

1- Rappel de la procédure

1.1 Le projet

La commune de TOLLA a engagé, le 12 octobre 2019, la révision générale du PLU approuvé le 14 août 2009. Cette initiative a pour objectif de rendre ce document d'urbanisme compatible avec les nouvelles dispositions législatives et réglementaires ainsi qu'avec les documents de rang supérieur applicables depuis son approbation, intervenue il y a 17 ans. En effet, le contexte réglementaire est plus exigeant que celui ayant présidé en 2009 à l'élaboration de ce document de planification.

La procédure de révision d'un PLU ainsi que son contenu sont définis par les articles L. 153-1 et suivants du code de l'urbanisme, tandis que les articles L. 123-1 à L. 123-19 et R. 123-1 à R. 123-33 du code de l'environnement précisent les modalités applicables à l'enquête publique.

1.2 L'enquête publique

Le Président de la communauté de communes Celavu-Prunelli a sollicité, le 10 novembre 2025, la désignation d'un commissaire enquêteur auprès du tribunal administratif de Bastia. Au préalable, la commune de TOLLA puis la communauté de communes avaient respectivement délibéré les 12 juin 2025 et 19 juin 2025 afin de procéder à l'arrêt du projet de révision générale du PLU.

L'ouverture de l'enquête publique a été prescrite par l'arrêté communautaire n° 072/2026 du 13 mars 2026. Celle-ci s'est déroulée pendant trente-sept jours consécutifs, du lundi 13 avril 2026 au mardi 19 mai 2026, dans les locaux de la mairie de TOLLA et au siège de la communauté de communes à BASTELICACCIA.

Cinq permanences ont été organisées pour recevoir le public. L'enquête a été conduite au moyen de deux registres papier et d'un registre dématérialisé. La participation du public est demeurée modérée, tout en restant cohérente avec le volume des demandes d'autorisation d'urbanisme enregistrées sur le territoire au cours de la dernière décennie. Les trois registres totalisent ainsi quinze observations écrites, tandis que dix-huit personnes ou groupes de personnes ont été reçus lors des permanences, sans que tous aient jugé nécessaire de consigner une observation dans les registres. Près des deux tiers des observations écrites ont été déposées sur les registres au format papier.

Le registre dématérialisé a permis une consultation du projet à distance. Il a également favorisé la poursuite des démarches que le public avait entamé en permanence : plusieurs personnes ont pris un premier contact lors des permanences avant de formaliser leurs observations en ligne. Quatre personnes ou familles ont ainsi déposé une contribution par voie dématérialisée à la suite d'un entretien avec le commissaire enquêteur.

Les observations écrites et orales ont principalement porté sur :

- des demandes de reclassement de parcelles en zone constructible ;
- des demandes de renseignements relatives au règlement et au fonctionnement des différentes zones.

2 - Conclusions et avis du commissaire enquêteur

Je soussigné, Raphaël COLONNA D'ISTRIA, commissaire enquêteur désigné par décision n° E25000055/20 de Madame la Présidente du tribunal administratif de Bastia en date du 26 novembre 2025, chargé de conduire l'enquête publique relative à la révision générale du plan local d'urbanisme de la commune de TOLLA,

- Après avoir transmis l'attestation d'absence d'intérêt à titre personnel ou professionnel,
- Après avoir rencontré le maire de la commune de TOLLA et la cheffe de projet,
- Après avoir étudié le dossier,
- Après avoir pris connaissance des différents avis des Personnes Publiques Associées,
- Après avoir visité les secteurs principaux du territoire communal,
- Après avoir assuré les permanences lesquelles se sont déroulées dans une ambiance respectueuse,
- Après avoir effectué deux visites de terrain,
- Après avoir sollicité et obtenu le mémoire en réponse du président de la communauté de communes,

atteste pouvoir conclure et formuler un avis.

2-1 – Conclusions

Le dossier soumis à l'enquête publique comportait l'ensemble des pièces réglementairement requises. Celles-ci étaient mises à la disposition du public dans les deux lieux de permanence ainsi que sur le registre dématérialisé.

Il convient de rappeler la défection du cabinet d'études en septembre 2025, après l'arrêt du projet de PLU. Le relais a toutefois pu être assuré par un personnel qualifié de la communauté de communes, permettant ainsi de garantir la continuité de la procédure jusqu'à l'enquête publique et éventuellement au-delà.

Il est important de signaler certaines difficultés de lecture de la cartographie : légendes identiques pour des zones différentes et inversement, absence de numéros de parcelles, quelques incohérences concernant les indices de la zone U. La Communauté de communes a répondu dans son mémoire en réponse que « *le règlement et les rapports seront relus finement pour en corriger les coquilles* ».

Tolla compte parmi les rares communes de Corse à avoir disposé d'un PLU approuvé avant 2010. Toutefois, l'importance des espaces ouverts à l'urbanisation dans le cadre du PLU en vigueur depuis 2009 imposait, au-delà de l'intégration des évolutions législatives et réglementaires, une révision visant à privilégier la densification urbaine et à limiter tout risque d'étalement excessif de l'urbanisation.

Cet objectif est d'ailleurs en cohérence avec l'évolution démographique locale. En effet, la commune n'a connu ni pression foncière particulière ni augmentation significative de sa population au cours des quinze dernières années, malgré l'attractivité indéniable que constitue la qualité de son cadre de vie préservé.

Ce PLU révisé traduit une volonté forte de concilier développement urbain maîtrisé et préservation de l'environnement. Les orientations retenues traduisent une ambition partagée de concilier attractivité du territoire, développement durable et préservation du patrimoine local.

Cette révision permet une réduction significative de la consommation foncière. Bien que cette évolution légale ne soit pas encore déclinée au sein du PADDUC, les prescriptions de la trajectoire Zéro Artificialisation Nette (ZAN) sont respectées. En effet, le projet de constructibilité s'appuie sur les consommations des dix dernières années qui ont précédé la prescription de la révision du PLU. Elle favorise une

meilleure préservation des espaces naturels, forestiers et agricoles, tout en renforçant les infrastructures et équipements publics nécessaires pour répondre aux besoins des habitants et des visiteurs. Le village présente une densité bâtie relativement importante que ce PLU permettra de valoriser, notamment par le renouvellement urbain et l'optimisation des espaces déjà urbanisés. Il convient également de poursuivre l'usage du droit de préemption urbain afin de contribuer à la résorption du désordre foncier et de favoriser la remise sur le marché de biens vacants ou menaçant ruine. Cette alternative permettra de plutôt privilégier le confortement du tissu urbain existant. D'autres outils existent : la procédure de biens sans maître ou la procédure d'abandon manifeste.

La réduction conséquente des zones constructibles ou ouvertes à l'urbanisation traduit une volonté affirmée de préserver les espaces agricoles et pastoraux. Les orientations retenues permettent la restitution d'environ 11 hectares aux zones agricoles et naturelles. Cet effort est souligné par la plupart des PPA. Ce projet de révision générale du PLU contribue également à préserver l'identité architecturale et paysagère du village. La délimitation de zones de jardins au sein et en proche périphérie du village en atteste. Globalement, cette révision du PLU traduit une démarche équilibrée et responsable menée conjointement par la commune et la communauté de communes afin de répondre aux enjeux du territoire tout en assurant sa préservation à long terme.

Le respect de la trajectoire ZAN, la mise en place d'une OAP relative à la Trame verte et bleue ainsi que la valorisation maîtrisée et encadrée des activités situées en bord de lac contribuent directement à la mise en œuvre des orientations définies dans le PADD.

Les risques naturels recensés sur le territoire sont globalement bien pris en compte, notamment au niveau du ruisseau de l'Agnone, secteur le plus sensible. Le risque torrentiel élevé limite fortement les possibilités d'aménagement dans un secteur où les activités commerciales et de plein air attirent un grand nombre de visiteurs au printemps et en été. Dans ce contexte, la situation des paillotes et autres installations existantes devra bénéficier d'une réflexion afin de garantir leur compatibilité avec le danger identifié et les objectifs de sécurité publique. L'initiative des auteurs de la 5^e observation déposée sur le registre dématérialisé s'oriente dans ce sens.

Le PLU respecte ses obligations en instaurant une première Orientation d'Aménagement et de Programmation (OAP) thématique intitulée « Le Lac et ses Abords », ainsi qu'une seconde OAP consacrée à la Trame verte et bleue. Ces deux OAP constitueront des outils essentiels pour préserver l'intégrité écologique et patrimoniale du lac, ainsi que pour protéger durablement les espaces naturels et agricoles, qu'il s'agisse des espaces terrestres ou des milieux aquatiques et humides. Le changement de cartographie de l'OAP TVB opéré en mars 2026 clarifie les relations entre le diagnostic, le fonctionnement de l'OAP et le règlement écrit sans dénaturer le projet initial.

Le lac de Tolla représente un atout majeur pour l'activité économique et touristique de la commune. L'offre ludique et commerciale estivale (base nautique et établissements de restauration) attire de nombreux pratiquants de sports nautiques ainsi que des familles à la recherche d'un environnement différent de celui du littoral. Ce secteur stratégique, à la fois attractif et sensible, doit poursuivre son développement dans le strict respect des orientations définies par l'OAP dédiée. Celle-ci privilégie une approche qualitative en matière de paysage, d'intégration architecturale et d'organisation des activités, permettant ainsi de concilier développement touristique et préservation du cadre naturel. Il paraît primordial que la commune, avec l'appui de la communauté de communes, poursuive et amplifie son soutien aux activités touristiques liées au plan d'eau et aux abords du lac, tout en encourageant les initiatives locales en matière d'hébergement touristique. Une telle démarche contribuerait à pérenniser l'activité économique et à attirer ou à conforter l'implantation d'acteurs locaux sur le territoire. C'est aussi pour cela que l'observation de la société AMPLIA HOLDING pourrait être prise en compte en créant un secteur dédié à l'activité hôtelière.

Le projet de révision générale du PLU apparaît compatible avec les orientations du Plan d'Aménagement et de Développement Durable de la Corse (PADDUC). En effet, ce document d'urbanisme de la commune de Tolla privilégie un développement mesuré et recentré sur les espaces déjà urbanisés du village. Il limite ainsi la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Cette approche répond aux principes de gestion économe du foncier et de maîtrise de l'étalement urbain portés par le PADDUC.

Ce PLU permettra la préservation des grands équilibres paysagers et environnementaux du territoire communal, notamment les espaces naturels de montagne, les continuités écologiques (OPA TVB), les secteurs boisés et les terres agricoles ou pastorales en appui de l'association pastorale foncière. Cela est conforme aux objectifs de protection et de valorisation du patrimoine naturel et culturel définis par le PADDUC.

Le projet communal participe aux objectifs de revitalisation en favorisant l'amélioration de l'offre de logements et le développement d'activités économiques locales. Le soutien apporté aux activités touristiques, notamment autour du lac de Tolla, doit s'inscrire dans une logique de diversification économique et de valorisation durable des ressources, tel préconisé pour les communes de montagne.

Enfin, vis-à-vis du PADDUC, la révision du PLU prend en compte les contraintes propres au territoire communal, notamment les risques naturels, la qualité des paysages et l'identité architecturale du village, contribuant à un développement équilibré conciliant attractivité, qualité du cadre de vie et préservation de l'environnement.

Le règlement écrit propose 5 zones clairement détaillées notamment grâce à des secteurs qui facilitent l'application des dispositions énoncées. Il est conforme aux objectifs de modération de consommation de l'espace et de préservation de l'identité villageoise de Tolla.

Sur le plan opérationnel, le bâtiment implanté sur les parcelles B 500 et B 501 (souvent mentionné en permanence), relativement récent, pourrait utilement contribuer au développement et à la pérennisation des activités des clubs et associations présents à proximité, notamment pour le stockage de matériel, l'accueil administratif, les sanitaires ou les locaux techniques. Le dynamisme du secteur du lac pourrait également être renforcé par la création d'un « Comité du Lac de Tolla » associant la commune, la communauté de communes, les associations nautiques, les restaurateurs et les habitants. Un fonctionnement souple s'imposerait pour garantir et pérenniser la participation des acteurs.

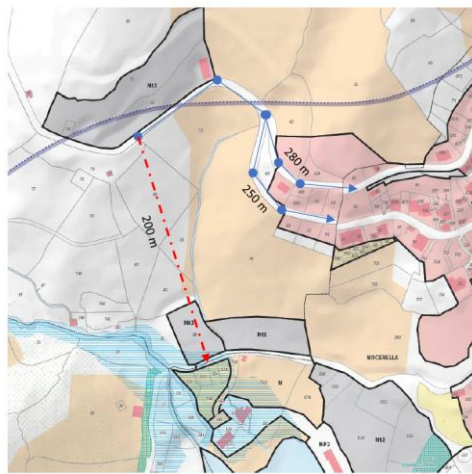
Il convient de profiter de ce PLU révisé pour encourager, dans un cadre réglementaire, les initiatives privées (rénovation du bâti ancien, création d'activités touristiques) ainsi que les actions associatives, sportives et de loisirs. Celles-ci participeront de manière certaine à la promotion du village de Tolla et à la valorisation de ses ressources et richesses locales.

Aucun avis défavorable n'a été émis par les Personnes Publiques Associées. Celles-ci ont néanmoins formulé plusieurs recommandations, observations et réserves. Les avis rendus ont été particulièrement détaillés et argumentés, notamment ceux de la Collectivité de Corse, de la Direction départementale des territoires et de la CTPENAF. Les réponses apportées par la Communauté de communes avant l'ouverture de l'enquête publique ont permis d'apprécier un fort degré de prise en compte de ces observations ainsi que les orientations que la commune et l'intercommunalité entendaient poursuivre. Les porteurs du projet avaient ainsi déjà signifié, durant cette séquence, que plusieurs demandes de corrections, de modifications ou d'améliorations seraient intégrées dans la version éventuellement approuvée du PLU. Pour d'autres situations que la commune entend maintenir, une justification a été fournie. Les EBC sont retirés des espaces agricoles alors que les zones NT et NP seront corrigées en vue de renforcer leur sécurité juridique.

La concertation préalable mise en œuvre par la commune, avec l'appui du cabinet d'études, apparaît satisfaisante tant par sa durée sur plusieurs années que par la diversité des dispositifs mobilisés : réunions publiques, réunions techniques et échanges avec les Personnes Publiques Associées.

Les ressources en eau potable ainsi que les capacités de la station d'épuration apparaissent suffisantes pour répondre aux besoins induits par l'accueil de nouveaux habitants à l'horizon 2035 parmi 53 nouvelles habitations dont 21 résidences principales. Les capacités résiduelles de la station d'épuration permettront l'absorption des effluents supplémentaires générés par ce développement.

En ce qui concerne les aménagements publics prévus, la zone Nt3, destinée à la création d'un parking d'une capacité limitée (15 places), est quelque peu éloignée du village. Le lac et sa plage se situent à plus de 200 mètres après un dénivelé relativement important. La mise en œuvre de ce projet nécessiterait des travaux de terrassement particulièrement importants. En effet, les parcelles A 72, A 73 et A 74 sont constituées d'un important monticule rocheux. L'ampleur de l'excavation réalisée sur la partie ouest de la parcelle A 72 pour la création du local technique communal en est une illustration concrète. Pour le commissaire enquêteur, le principal avantage de cette zone Nt3 réside dans le fait que ces parcelles appartiennent déjà à la commune, évitant ainsi toute procédure d'acquisition foncière. Au regard de l'affluence, ce parking sera rapidement saturé tout en ne laissant rapidement aux visiteurs d'autre choix que de continuer à se diriger massivement vers les emplacements habituels. Aussi, un parking plus grand sur cette zone NT3 serait plus **opportun** tout en réglementant le stationnement ailleurs, dans le village et en direction des bords du lac.



2.11 Le déroulement de l'enquête publique

La procédure légale a été respectée :

- Les cinq permanences ont été assurées,
- Le public a été informé par voie de presse à quatre reprises sur deux périodes distinctes,
- La population a été avertie par affichage et via le site internet de la commune et de la communauté de communes,
- L'affichage a été effectué dans les conditions prévues par l'article R. 123-11 du code de l'environnement,
- Les pièces du dossier ont été mises à la disposition du public pendant la durée de l'enquête publique dans les deux lieux de permanence,
- La participation électronique du public a aussi été assurée au moyen d'un registre dématérialisé.

2.12 Sur le fond

Etant donné,

- que la concertation préalable a permis une information et une participation effectives du public,
- que le projet de révision générale du PLU permet de réduire les zones constructibles dans le respect des termes de la trajectoire Zéro Artificialisation Nette,
- que l'urbanisation actuelle plaide bien pour une seule forme urbaine identifiable au sein du PLU,
- que le projet de PLU permet d'instaurer des zones agricoles et de jardins au cœur du village,
- que le projet de révision permettra à la commune de disposer d'un document d'urbanisme conforme avec la réglementation actuelle et compatible avec le PADDUC,
- que cette révision permettra d'encadrer durablement les modes d'occupation du territoire communal,
- que le dimensionnement des réseaux publics et les ressources en eau potable permettront d'accueillir l'accroissement prévu de la population,
- que cette révision permet une meilleure préservation des espaces agricoles et des zones particulièrement sensibles,
- que cette révision pourrait malgré tout permettre à la commune d'accueillir de nouveaux habitants qui dynamiseraient ainsi l'activité économique et sociale,
- qu'aucune personne publique associée n'a prononcé d'avis défavorable,
- que la mise en œuvre de cette révision n'aura pas d'incidence sur la ZNIEFF de type 1 des Gorges du Prunelli,
- que le public a obtenu toutes les informations demandées,
- que la commune a fourni des réponses structurées et argumentées aux avis des PPA,
- que la commune a apporté des réponses aux observations écrites du public qui s'est mobilisé durant l'enquête,



2-2 – Avis

Il était important de ne pas modifier trop profondément l'économie générale du PLU arrêté. Au travers de leurs réponses aux PPA puis au travers du mémoire en réponse fourni au commissaire enquêteur, la communauté de communes et la commune démontrent qu'elles s'y sont attelées. Il conviendra de confirmer cette position jusqu'au terme de la procédure de révision.

Les réponses conjointes apportées au commissaire enquêteur par la commune et la communauté de communes ont permis de clarifier et/ou de corriger certains aspects du règlement écrit et du règlement graphique.

Cette révision générale du PLU de TOLLA a suivi un long processus partagé et collectif de près de sept ans depuis la prescription, en passant par l'élaboration avec les partenaires qualifiés et le public puis la période d'enquête publique.

Il s'agira d'un recentrage et d'une meilleure maîtrise du développement communal. Cette révision permet de mieux concilier les besoins d'évolution du village avec les exigences de préservation des espaces naturels, agricoles et paysagers, dans le respect des orientations législatives et réglementaires désormais applicables.

Ce projet de révision du PLU favorise un développement harmonieux du village, préserve les qualités paysagères du site et limite la consommation d'espaces naturels, agricoles ou forestiers.

Il convient qu'aboutisse la révision générale de ce PLU qui s'inscrira dans une dynamique de sobriété foncière.

Aussi, compte tenu de ce qui précède, j'émet un **avis favorable** à la révision générale du PLU de TOLLA.

en recommandant

- de considérer le lac de Tolla comme élément structurant de l'activité économique étant donné son attractivité touristique, en application de l'objectif n° 3 du PADD,
- de porter toute l'attention nécessaire aux avis formulés par le commissaire enquêteur à chaque observation du public et parmi ce document,
- de procéder à un bilan de la mise en œuvre de cette révision générale du PLU afin de vérifier l'opportunité de recourir à l'outil de servitude de résidence principale.

A Appietto, le 19 juin 2026
Colonna d'Istria Raphaël.

Commissaire enquêteur

Un exemplaire de ce document a été adressé par courriel au Président du Tribunal Administratif. Un exemplaire au format numérique a été adressés au Président de la communauté de communes CELAVU PRUNELLI.