



*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

Inspection générale de l'environnement
et du développement durable

Avis sur le projet de PLUi tenant lieu de plan de mobilité de Perpignan Méditerranée Métropole Communauté Urbaine (Pyrénées-Orientales)

N°Saisine : 2025-015093

N°MRAe : 2025AO135

Avis émis le 22 octobre 2025

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 21 juillet 2025, l'autorité environnementale est saisie par la communauté urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole pour avis sur son projet de plan local d'urbanisme intercommunal valant plan de mobilité (PLUi-D).

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté en collégialité électronique en date du 22/10/2025 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 25 août 2025) par Éric TANAYS, Philippe CHAMARET, Annie VIU.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de sa présidente.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 24 juillet 2025.

Le préfet de département a également été consulté en date du 24 juillet 2025.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis doit être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHESE

La MRAe appelle à un réexamen approfondi du projet de PLUi-D, estimant que celui-ci doit être davantage articulé avec les grandes orientations nationales et régionales en matière d'aménagement durable, de protection du littoral et de gestion des ressources naturelles. Elle souligne la nécessité de mieux démontrer la cohérence du document avec la loi *Littoral*, le SDAGE Rhône-Méditerranée, les deux SAGE, le PGRI et le SRADDET, notamment au regard des trajectoires de « *zéro artificialisation nette* » et de « *zéro perte de biodiversité* » fixées à l'horizon 2040. Cette exigence suppose de replacer le projet dans son contexte territorial, en évaluant avec précision la compatibilité des orientations retenues avec celles des plans et programmes voisins ainsi que leurs impacts cumulés sur les continuités écologiques.

Elle invite la collectivité à approfondir les diagnostics environnementaux, en complétant les inventaires naturalistes et en croisant ces données avec les secteurs pressentis pour l'urbanisation. Les incidences globales du projet doivent être réévaluées, en particulier au regard de la ressource en eau et du risque inondation, et accompagnées d'une présentation claire des alternatives possibles et des mesures relevant de la séquence « *éviter, réduire, compenser* ».

Alors que le PDM constitue un des volets du PLUi-D, il ne fait pas l'objet d'une évaluation environnementale. Celle-ci doit être conduite en cohérence avec celle du PLUi-D, pour garantir que toute évolution substantielle du document sera soumise à l'avis de l'autorité environnementale.

La MRAe insiste également sur l'importance de données actualisées concernant la disponibilité de la ressource en eau et sur la prise en compte des effets combinés du changement climatique, du plan national *Eau* et des prélèvements intercommunaux. Elle demande que le développement urbain soit strictement conditionné à l'atteinte des objectifs de rendement fixés par le SAGE des nappes du Roussillon et à la capacité réelle des stations d'épuration, dont les insuffisances doivent être clairement identifiées et traduites en règles opérationnelles opposables.

Sur le plan de la consommation foncière, la MRAe recommande de produire des projections précises et justifiées sur la durée du PLUi-D, en intégrant la consommation déjà effective depuis 2021, et de démontrer l'inscription du projet dans la trajectoire régionale de réduction de l'artificialisation, conformément aux prescriptions du SRADDET et aux exigences législatives récentes. Cette analyse doit notamment montrer comment le document décline les prescriptions du SCoT en matière de programmation de logements, tout en mobilisant les solutions de réutilisation du parc vacant.

L'évaluation des risques naturels doit, par ailleurs, être approfondie et conduire au retrait des projets en zones inondables non bâties. Dans les secteurs où des constructions subsistent, des règles précises doivent encadrer le renouvellement urbain afin de réduire la vulnérabilité.

Enfin, pour la traduction réglementaire de la trame verte et bleue qui demeure un enjeu central, la MRAe recommande d'intégrer systématiquement les réservoirs de biodiversité, les corridors écologiques et les zones humides dans les règlements écrit et graphique, de renforcer le zonage des espaces naturels et de redéfinir les coupures d'urbanisation en leur donnant un caractère pleinement opposable. La coordination avec les territoires voisins, notamment avec le territoire des étangs de Salses-Leucate, doit être assurée pour préserver la continuité écologique. Les diagnostics écologiques doivent être complétés sur l'ensemble du territoire et chaque projet d'urbanisation doit faire l'objet d'une justification documentée démontrant l'application rigoureuse de la séquence « *éviter, réduire, compenser* » et l'absence d'alternative raisonnable. Enfin, l'évaluation environnementale doit gagner en cohérence, en intégrant l'ensemble des projets et en réexaminant avec vigilance ceux dont l'impact écologique demeure incertain.

De façon générale, la MRAe rappelle que la planification territoriale doit être guidée par une exigence forte de sobriété foncière, de résilience écologique et de solidarité territoriale face aux grands enjeux environnementaux contemporains.

L'ensemble des recommandations de la MRAe est détaillé dans les pages suivantes.

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

Le plan local d'urbanisme intercommunal et de déplacements (PLUi-D) de la communauté urbaine (CU) Perpignan Méditerranée Métropole (PMM) a fait l'objet d'une évaluation environnementale. Le dossier transmis fait par conséquent l'objet d'un avis de la MRAe de la région Occitanie. Le présent avis doit être joint au dossier d'enquête publique et est publié sur le site internet de la MRAe².

En application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes :

- le plan approuvé ;
- une déclaration résumant la manière dont les considérations environnementales sont intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées sont pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation du territoire et du projet

2.1 Contexte

Le PLUi-D de la communauté urbaine de Perpignan Méditerranée Métropole a été prescrit en 2015. Depuis, les documents d'urbanisme sont devenus caducs pour quatre communes qui sont actuellement soumises au règlement national d'urbanisme (RNU) : Opoul-Périllos, Peyrestortes, Baho et Villeneuve-la-Rivière. Le document d'urbanisme porte sur 36 communes et non 37 bien qu'une commune ait été absorbée récemment par la communauté urbaine (Corneilla-la-Rivière).

Du point de vue urbanisme et patrimoine, le centre historique de Perpignan est régi par un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) qui se substitue sur son périmètre à tout autre document d'urbanisme.

Située au cœur de l'amphithéâtre naturel et agricole que constitue la plaine du Roussillon, le territoire s'étend sur 617 km² (soit environ 15 % du territoire départemental) et accueille 275 913 habitants (INSEE 2022), soit 56 % de la population des Pyrénées-Orientales (PO). Ces données ne prennent pas en compte la population saisonnière, qui peut représenter plus du double de la population permanente, en particulier dans les communes situées en bord de mer. Grâce à son poids démographique, économique et à ses fonctions métropolitaines, la communauté urbaine occupe la troisième position en tant que pôle urbain de la région Occitanie, après Toulouse Métropole et Montpellier Méditerranée Métropole.

Le territoire est traversé par d'importants axes de circulation reliant la France à l'Espagne : l'autoroute A9, longée par la RD900, assure une liaison sud-nord entre l'Espagne et Perpignan ; la RD914 relie Perpignan à Cerbère ; la RN116 et son prolongement par la RD617 connectent le littoral à la montagne.

Les déplacements interurbains passent par l'aéroport Perpignan-Rivesaltes, par la ligne à grande vitesse entre Perpignan et Barcelone ainsi que par l'autoroute A9 via les échangeurs autoroutiers de Rivesaltes et Perpignan. Sur le territoire, près de 78 000 trajets domicile-travail quotidiens (INSEE) utilisent la voiture particulière.

Par ailleurs, un flux important de personnes et de marchandises emprunte l'« *Eurocorridor* »³, qui supporte le passage de 3,2 millions de poids-lourds par an. Dans ce contexte de trafic intense et d'un réseau de transports en commun limité, le secteur subit des nuisances sonores significatives.

2 www.mrae.developpement-durable.gouv.fr

3 Corridor de déplacement reliant la péninsule ibérique au reste du continent européen.

À l'échelle du territoire communautaire, l'altitude varie entre 0 et plus de 700 mètres et s'élève globalement en se dirigeant vers le nord-ouest (cf. figure 1). Sur la majeure partie du territoire, elle reste toutefois limitée en deçà de 150 mètres.

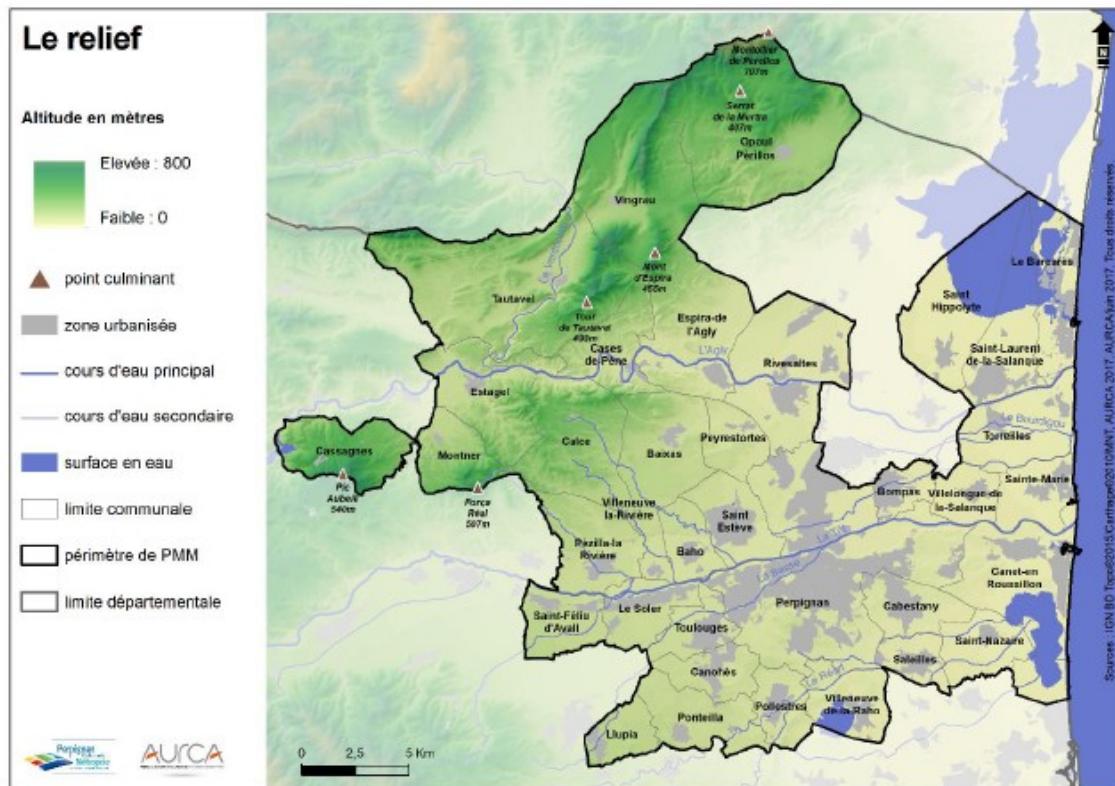


Figure 1: topographie de PMM (cf état initial de l'environnement page 8)

L'espace agricole occupe 41 % du territoire avec principalement la vigne ainsi que le maraîchage, l'arboriculture, les prairies et les cultures annuelles. Près de 30 % du territoire est occupé par des forêts et milieux semi-naturels. Les autres espaces naturels, les zones humides et les surfaces en eau concernent 10 % de la superficie territoriale et sont largement représentés sur le littoral.

Le territoire accueille une frange littorale avec sept communes⁴ de la côte sableuse, concernées par la loi *Littoral*⁵, qui font partie du parc naturel marin du golfe du Lion⁶, des communes urbaines composant le cœur d'agglomération, d'autres insérées dans la plaine périurbaine et enfin, des communes de massifs péri-urbains au nord-ouest. Ces dernières font partie du parc naturel régional « *Corbières-Fenouillèdes* »⁷ créé en 2021.

4 Saint-Nazaire, Canet-en-Roussillon, Sainte-Marie, Torreilles, Le Barcarès, Saint-Laurent-de-la-Salanque et Saint-Hippolyte.

5 Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

6 Il comprend 12 communes littorales (de Leucate à Cerbère) sur plus de 100 kilomètres de côte.

7 Cinq communes concernées : Opoul-Périllos, Vingrau, Tautavel, Estagel, Montner.

LES BASSINS DE VIE DE PERPIGNAN MÉDITERRANÉE

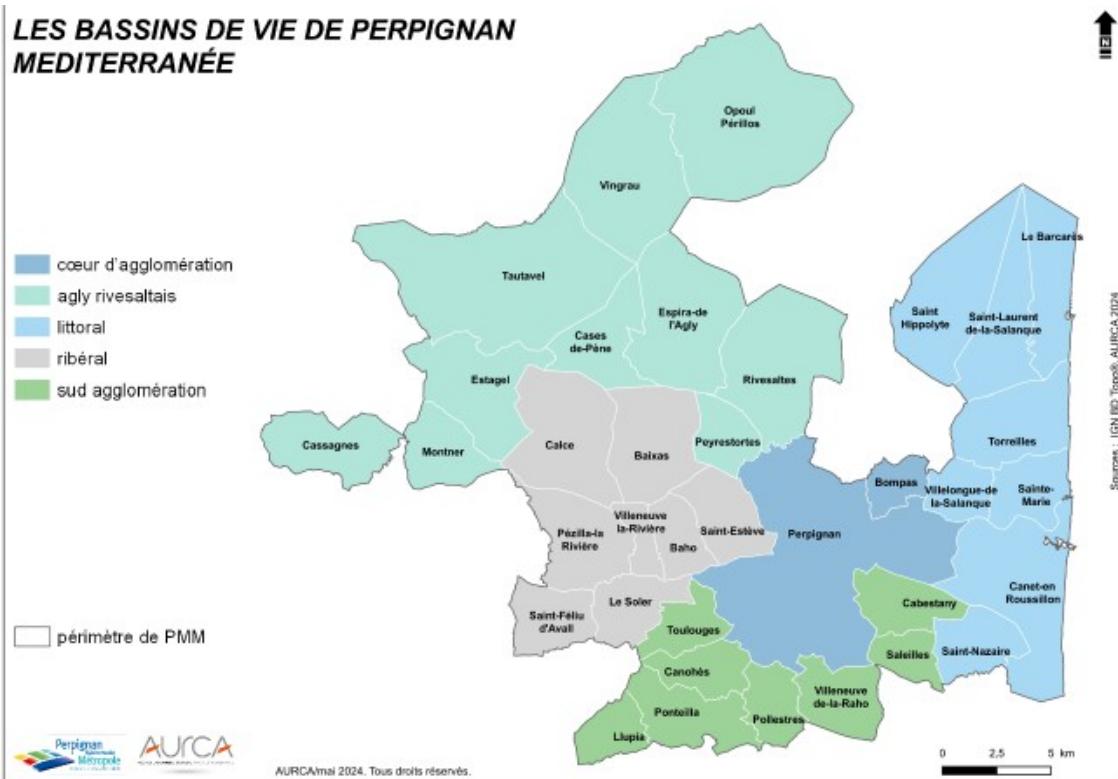


Figure 2: les bassins de vie de PMM (cf diagnostic page 14)

Sur le plan hydrographique, le territoire est parcouru par de nombreux cours d'eau qui se répartissent au sein de cinq bassins versants : les bassins des trois cours d'eau côtiers, l'Agly, le Bourdigou et la Têt, et les bassins des étangs de Salses-Leucate et Canet-St-Nazaire avec leurs espaces lagunaires qui constituent des éléments emblématiques du littoral.

Les deux principaux cours d'eau qui traversent le territoire sont la Têt et l'Agly dont le linéaire est ponctué par des barrages localisés en amont du territoire communautaire et qui jouent un rôle de soutien d'étiage et d'écrêtement de crue. Il est à noter la présence de la retenue de Villeneuve-de-la-Raho, alimentée par un canal rattaché à celui de Perpignan qui dérive la Têt.

Au niveau des eaux superficielles, outre les cours d'eau, un large réseau de canaux d'irrigation et de drainage maille le territoire et vient interconnecter certains bassins versants.

L'alimentation en eau potable s'appuie principalement sur les nappes plio-quaternaires de la plaine du Roussillon, affectées par un déficit hydrique chronique⁸ et une crise prolongée depuis 2022. En période estivale, les prélèvements pour usages domestiques et agricoles augmentent significativement en raison de la fréquentation touristique et des besoins cultureaux. Le territoire est encadré par le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée (2022) ainsi que par deux schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE)⁹.

La vulnérabilité territoriale face aux impacts du changement climatique se manifeste notamment par les risques d'inondation, de submersion marine, d'érosion littorale à l'origine du recul du trait de côte ainsi que par la gestion critique de la ressource en eau potable et l'augmentation du risque incendie de forêt.

8 Les « aquifères multicouche Pliocène du Roussillon » et « alluvions quaternaires du Roussillon » sont classés en zone de répartition des eaux (ZRE) par arrêtés préfectoraux datant de 2010. Ce classement concerne des zones qui présentent une insuffisance chronique des ressources en eau par rapport aux besoins.

9 Le SAGE de l'étang de Salses-Leucate, adopté en 2004 et révisé en 2015, le SAGE des nappes plio-quaternaires de la plaine du Roussillon, adopté en 2020 et le SAGE de l'Agly en cours d'élaboration.

Le périmètre du PLUi-D est également concerné par un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) lié à la présence du site « *Titanobel* » (dépôt superficiel permanent d'explosifs)¹⁰ sur la commune d'Opoul Périllos.

Par ailleurs, l'ensoleillement et la présence de vents importants offrent au territoire un fort potentiel pour le développement des énergies renouvelables (EnR).

La ville-centre de Perpignan (120 996 habitants – INSEE 2022), ainsi que les communes proches, concentrent 58 % de la population du territoire de la communauté urbaine. Des centres à la fois historiques et fonctionnels garantissent un accès facilité aux équipements, emplois et services au sein de petits bassins de vie, comme c'est notamment le cas à Rivesaltes. En complément des stations balnéaires, plusieurs espaces naturels remarquables — tels que le lac de Villeneuve-de-la-Raho ou encore les étangs de Canet et de Salses-Leucate — contribuent à renforcer l'attractivité touristique de la région. Par ailleurs, bien que le territoire compte sept sites classés et quatorze sites inscrits au titre du code de l'environnement, il subit également les effets importants de la péri-urbanisation qui altère et uniformise le paysage.

Du point de vue des enjeux naturalistes, le territoire constitue une zone à haute valeur stratégique pour les oiseaux migrateurs empruntant ses corridors écologiques pour leurs déplacements saisonniers. Sa richesse écologique se manifeste par la présence de quatre sites terrestres inscrits au réseau Natura 2000¹¹, complétés par un site marin d'importance similaire. Par ailleurs, trente-six zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I et huit de type II attestent de la diversité des habitats naturels. Le territoire bénéficie également de trois arrêtés préfectoraux de protection du biotope (APPB). Parmi les nombreuses zones humides répertoriées, l'étang de Salses-Leucate et ses zones humides périphériques sont reconnus « *site Ramsar* »¹² et illustrent la valeur internationale des écosystèmes présents. En outre, le territoire comprend trente espaces naturels sensibles (ENS) et est parcouru par seize périmètres relevant des plans nationaux d'actions¹³ (PNA) dédiés à la conservation d'espèces menacées. Trois zones d'importance pour la conservation des oiseaux (ZICO) recouvrent partiellement les sites Natura 2000. Ces habitats sont fragilisés par des pressions anthropiques croissantes, notamment l'urbanisation galopante qui engendre une fragmentation notable des continuités écologiques¹⁴, exacerbée par le maillage des infrastructures de transport.

La communauté urbaine fait partie du périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) « *plaine du Roussillon* » révisé et approuvé le 02 juillet 2024.

En adoptant le 12 décembre 2019 son PCAET¹⁵, Perpignan Méditerranée Métropole a fixé des objectifs ambitieux auxquels le PLUi-D doit contribuer dans sa partie aménagement urbain et du territoire et dans sa partie plan de mobilité. La collectivité a pour ambition de placer le territoire sur une trajectoire pour devenir un « *territoire à énergie positive* » (TEPOS) d'ici 2050, ce qui suppose d'avoir d'ici là diminué ses consommations énergétiques à un niveau tel qu'elles pourront être couvertes par le développement de la production locale d'énergies renouvelables. La sobriété y est présentée comme un axe essentiel, avec une diminution globale de 50 % des consommations énergétiques, différenciée selon les usages d'ici 2050 par rapport à 2014, avec notamment une baisse des distances moyennes de déplacement en voiture de l'ordre de 1 % par an malgré l'augmentation de population¹⁶.

La croissance démographique du territoire, bien que toujours positive, tend à ralentir régulièrement, avec un taux d'évolution annuel moyen passant de 1 % entre 2011 et 2016 à 0,45 % entre 2016 et 2022 (INSEE), soit un taux inférieur à celui du département (0,64 %). Il convient de souligner que la ville de Perpignan a vu sa croissance démographique ralentir dès 2006, aboutissant même à une baisse de sa population entre 2016 et

10 Classement Sévézo seuil haut – Aléa surpression : *PPRT TITANOBEL – Opoul-Périllos*.

11 Complexe lagunaire de Canet-Saint-Nazaire (zone spéciale de conservation : ZSC), complexe lagunaire de Salses Leucate (ZSC), friches humides de Torremilla (ZSC), Basses-Corbières (zone de protection spéciale : ZPS).

12 Cette reconnaissance témoigne de l'importance internationale du site au titre de la convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau de 1971 dite « *convention de Ramsar* ».

13 L'Emyde lépreuse ; la Loutre d'Europe ; les odonates ; le Lézard ocellé et les chiroptères (tout le territoire) ; l'Outarde canepetière ; le Gypaète barbu ; la Pie-grièche à poitrine rose, la Pie-grièche méridionale ; la Pie-grièche à tête rousse ; le Butor étoilé ; l'Aigle de Bonelli ; l'Aigle royal ; le Desman des Pyrénées ; le Faucon crècerelle ; la Cistude d'Europe.

14 Continuités écologiques : réservoirs et corridors.

15 Plan climat air énergie territorial.

16 Cf. stratégie du PCAET p. 179.

2022 (-0,12 %). En revanche, la plupart des communes de la première couronne (telle Canohès : +2,06 %) ainsi que celles du littoral (comme Le Barcarès : +1,25 %) enregistrent une augmentation significative de leur population.

2.2 Présentation du projet de PLUi-D

Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLUi-D repose sur deux ambitions principales (cf. figure 3), s'inspirant notamment du projet de territoire nommé « *Terra Nostra* » 2021-2035.

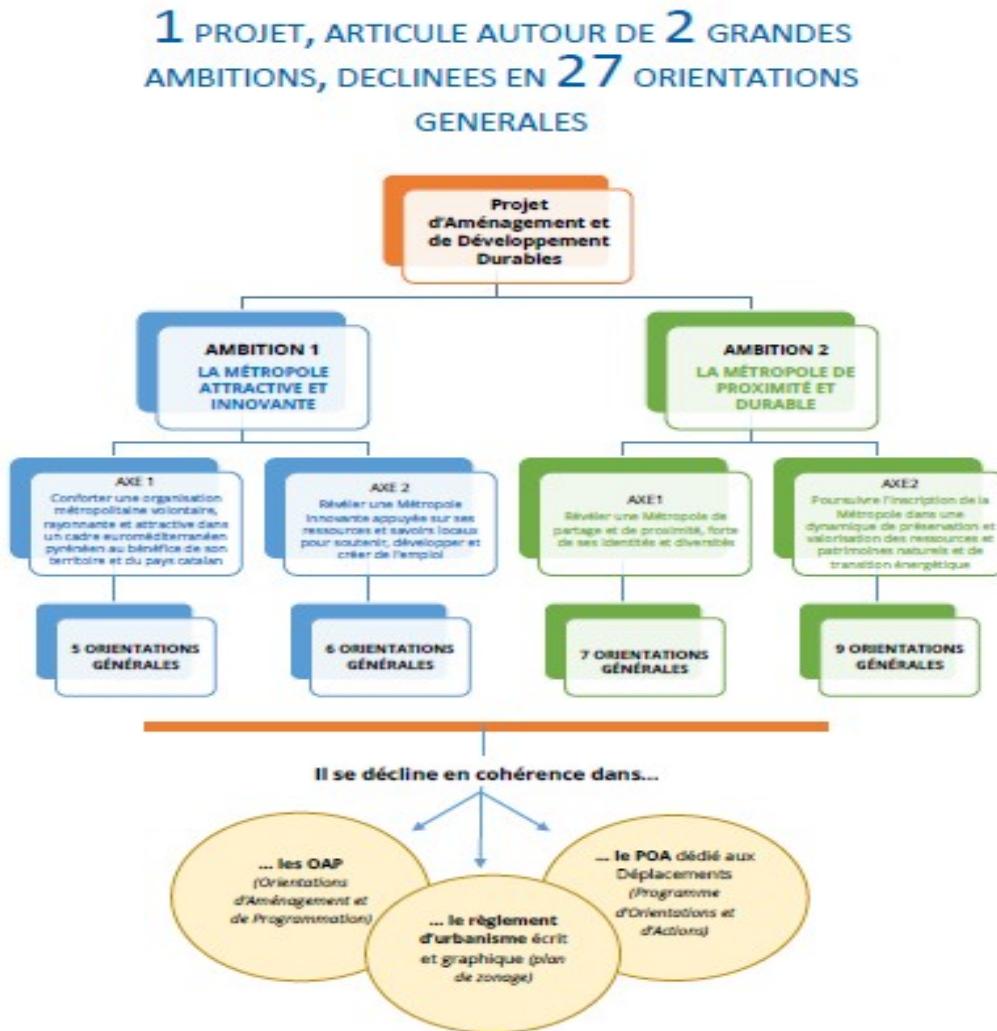


Figure 3: présentation de l'architecture du PADD (cf PADD page 10)

La première, intitulée « *la métropole attractive et innovante* », cherche à renforcer la position stratégique du territoire en améliorant particulièrement l'attractivité résidentielle, économique ainsi que la qualité des grands équipements et services. La seconde, appelée « *la métropole de proximité et durable* », exprime la volonté de construire une métropole proche des attentes de ses habitants et visiteurs, alliant durabilité et qualité de vie. Chaque ambition est déclinée en deux axes puis en 5 à 9 orientations.

Le projet vise à positionner le territoire comme une métropole méditerranéenne équilibrée, combinant attractivité économique, transition écologique et préservation des identités catalane et méditerranéenne. Il s'appuie sur ses atouts géostratégiques et naturels, autour de ses deux ambitions principales : renforcer son rayonnement métropolitain (équipements, innovation, revitalisation urbaine) et assurer une proximité durable (logement accessible, mobilités actives, cohésion sociale). La neutralité carbone à 2050, la sobriété foncière et la protection des ressources sont identifiées au cœur de la stratégie, avec une planification intégrée favorisant dynamisme économique, résilience climatique et qualité de vie, en misant sur l'économie circulaire, les centralités et la coopération transfrontalière.

Le projet de PLUi-D entend renforcer sa croissance démographique afin de passer de 0,45 % à 0,7 % par an, soit environ 30 500 habitants supplémentaires d'ici 2037 pour atteindre 306 347 habitants.

Pour répondre à cette croissance souhaitée ainsi qu'au phénomène de desserrement des ménages, au besoin de renouvellement du parc de logements, à celui des résidences secondaires et à la fluidité des parcours résidentiels, l'objectif de production de logements atteint 28 000 logements dont 35 à 45 % en renouvellement urbain.

Entre 2022 et 2037, la communauté urbaine fixe comme objectif de consommer 613 hectares maximum, dont 438 ha sur la première décennie (hors consommation d'espace intégrée aux enveloppes à l'échelle régionale ou nationale).

En complément du projet urbain et de développement, la collectivité a choisi d'adosser cette démarche à la révision de son plan de déplacements urbain, désormais nommé plan de mobilité (PDM). Cette approche vise à structurer une politique de mobilité durable, intégrée à l'aménagement du territoire. Le PDM a pour objectif de construire des alternatives crédibles à l'usage individuel de la voiture particulière, capables de satisfaire les besoins de publics variés, et adaptées au caractère à la fois étendu et peu dense du territoire communautaire, à échéance 2037. Ce projet définit 18 fiches-actions qui répondent à deux ambitions transversales :

- animer un écosystème de mobilité : développer des alternatives crédibles à l'usage individuel de la voiture particulière (transports en commun, modes actifs, mobilités partagées) et promouvoir leur usage via des outils incitatifs et une communication ciblée ;
- chrono-aménagement du territoire : optimiser les temps de déplacement en fiabilisant les trajets (voies réservées aux bus, priorités aux carrefours, aménagements cyclables et piétons directs) et en favorisant les modes actifs pour les courtes distances.

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Au regard des sensibilités du territoire et des effets potentiels du PLU sur l'environnement, les principaux enjeux environnementaux du projet de PLUi-D portent sur la préservation de la ressource en eau, la maîtrise de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols, l'articulation entre urbanisme et mobilité, la prise en compte des risques naturels dans le contexte du changement climatique et la préservation de la biodiversité.

4 Analyse de la qualité du rapport de présentation

Une procédure de révision de PLUi-D soumise à évaluation environnementale doit contenir un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme. L'évaluation environnementale doit reposer sur une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet au regard de ses incidences sur l'environnement, retranscrit dans un rapport de présentation établi conformément aux dispositions des articles L. 104-4, L. 151-4 et R. 151-2 et R. 151-3 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation est découpé en plusieurs parties. Six cahiers présentent le diagnostic du territoire dans toutes ses composantes. Il inclut notamment l'état initial de l'environnement (EIE). Deux livrets sont ensuite consacrés aux justifications des choix retenus par le PLUi-D. La troisième partie présente l'évaluation environnementale ainsi que le résumé non technique (RNT). Elle contient également les indicateurs de suivi du projet et l'articulation avec les documents de rang supérieur.

S'agissant de l'application de la loi Littoral, la MRAe relève plusieurs insuffisances. Elles concernent notamment le respect des espaces remarquables pour lesquels la législation limite la constructibilité, ainsi qu'un défaut de justification concernant les extensions limitées dans les secteurs proches du rivage.

L'examen de la cohérence du projet de PLUi-D avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) Rhône-Méditerranée, approuvé en 2022, reste partiel. Il convient en particulier de démontrer le respect de l'équilibre quantitatif de la ressource en eau (orientation fondamentale n°7), enjeu qui concerne également les deux SAGE actuellement en vigueur sur le territoire. De même, la justification de la capacité et de

l'efficacité des dispositifs d'assainissement des eaux usées et pluviales (orientation fondamentale n°4) apparaît nécessaire au regard des perspectives de développement urbain et de la prévention des pollutions.

S'agissant du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Rhône-Méditerranée pour la période 2022-2027, la MRAe estime que les orientations retenues en matière de développement dans le PLUi-D ne permettent pas d'établir le respect du grand objectif visant à intégrer davantage le risque dans l'aménagement et à contenir le coût des dommages liés aux inondations¹⁷.

Le SRADDET, à travers sa règle n°11 relative à la sobriété foncière, fixe l'objectif de définir pour chaque territoire une trajectoire progressive de réduction de la consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers aux horizons 2030, 2035 et 2040, en vue d'atteindre le zéro artificialisation nette (ZAN) à l'échelle régionale en 2040. Or, le rapport de présentation n'apporte pas la démonstration que le projet de PLUi-D s'inscrit dans cette trajectoire, alors même que l'échéance du PLUi-D est fixée à 2037.

La règle n°16 du SRADDET demande aux documents d'urbanisme de prendre des mesures locales de préservation, de maintien et de restauration des continuités écologiques qui contribuent à l'atteinte des objectifs par sous-trame énoncés par le conseil régional dans le rapport d'objectifs, dont celui de « *non perte nette de biodiversité à horizon 2040* ». Le rapport de présentation ne démontre pas, en dépit de certaines mesures prises pour préserver et restaurer les continuités, que le PLUi-D est en capacité d'atteindre ce niveau attendu de préservation, notamment du fait de trop nombreuses exceptions ou dérogations qu'il rend possibles.

Enfin, conformément aux dispositions du code de l'environnement¹⁸, l'évaluation environnementale doit inclure une analyse de son articulation avec les autres plans, schémas, programmes ou documents de planification, ainsi que l'examen de leurs effets cumulés avec le PLUi-D.

La MRAe recommande de :

- mieux justifier l'articulation du projet de PLUi-D avec la loi Littoral, avec les dispositions du SDAGE, des SAGE, du PGRI et du SRADDET, notamment sur la consommation d'espace et les objectifs pour 2040 de « *zéro artificialisation nette* » et de « *zéro perte de biodiversité* » ;
- présenter les orientations des plans et programmes des territoires voisins approuvés ou les orientations connues des projets en cours, et analyser leur cohérence et leurs impacts cumulés avec le projet de PLUi-D, tout particulièrement en matière de continuités écologiques.

L'état initial de l'environnement (EIE) du PLUi-D se révèle sommaire et insuffisamment territorialisé : il se limite à rappeler les zones protégées sans analyse fine des milieux ou espèces sensibles, omet l'étude de l'érosion de la biodiversité et des pressions qui l'affectent et n'offre ni données quantitatives ni cartographies ciblées. L'examen des continuités écologiques demeure superficiel et sans déclinaison locale, tandis qu'aucune mesure de gestion ou piste d'actions n'est proposée. En l'absence d'une approche argumentée, quantitative et dynamique, le document ne permet pas de fonder solidement les choix d'aménagement ni de répondre pleinement aux enjeux de biodiversité.

Deux visites sur le terrain ont eu lieu en toute fin de procédure, en janvier 2024 et décembre 2025, ce qui interroge sur la réalité de la construction itérative du projet de PLUi-D et la bonne application de la séquence « *éviter, réduire, compenser* ». La MRAe rappelle que les inventaires, quand ils sont réalisés dès le début de la procédure, permettent d'étudier les alternatives envisageables pour éviter un développement de l'urbanisation susceptible d'avoir des incidences fortes sur l'environnement. Ainsi, les zones identifiées à enjeux modérés à forts sur le plan naturaliste doivent faire l'objet d'une recherche de solutions de substitution raisonnables et à défaut d'alternative, de prospections complémentaires, en période favorable, pour préciser les impacts de l'urbanisation et définir des mesures de réduction voire de compensation.

Il résulte de ces lacunes une traduction incomplète dans le PLUi-D de sa trame verte et bleue et déclinant insuffisamment celles du SCoT et du SRADDET.

L'analyse des incidences du projet de PLUi-D sur l'environnement naturel et paysager du territoire est lacunaire. Plusieurs secteurs d'extension urbaine ne sont pas traités. C'est le cas en particulier pour la ville-centre.

17 Grands objectifs (GO) n°1 et 5 du PGRI ; les GO n°2,3,4 sont communs avec le SDAGE Rhône-Méditerranée.

18 Cf. R122-20 du code de l'environnement.

Enfin, l'analyse des incidences tant sur la ressource en eau que sur l'exposition de la population au risque d'inondation reste insuffisante (voir infra).

La MRAe recommande de :

- compléter les inventaires naturalistes puis croiser les sensibilités environnementales avec les projets d'urbanisation ;**
- approfondir l'analyse des incidences sur l'environnement de l'ensemble du projet de PLUi-D tenant compte des enjeux environnementaux, en particulier au regard de la ressource en eau et du risque d'inondation ;**
- présenter les « *choix de substitution raisonnables* » répondant aux objectifs du PLUi-D afin de démontrer que les choix retenus sont ceux de moindre impact environnemental ;**
- étoffer le rapport de présentation par l'exposé de l'ensemble des mesures « *éviter-réduire-compenser* » qui s'imposent et les traduire dans les pièces opposables du PLUi-D.**

Contrairement au plan de déplacement urbain initial, le plan de mobilité (PDM) est soumis à évaluation environnementale selon l'article R. 122-17 du code de l'environnement. Cette évaluation stratégique doit démontrer, à travers le rapport de présentation, comment les enjeux environnementaux sont intégrés de manière itérative, tout au long de la construction du projet, et de quelle manière le projet contribue aux objectifs supra-territoriaux.

Or le dossier ne comporte pas d'évaluation environnementale de ce volet du plan. Les actions du PDM ne sont pas justifiées, ni quantifiées, ni déclinées en mesures « *éviter, réduire, compenser* » (ERC), en cohérence avec le projet d'aménagement urbain. La trajectoire attendue en matière d'objectifs climatiques, énergétiques et de réduction des polluants n'est pas évaluée.

Le rapport de présentation doit notamment, en vertu de l'article L.122-6 du code de l'environnement :

- identifier, décrire et évaluer les effets notables du PDM sur l'environnement ;
- présenter les alternatives envisagées et expliquer les choix retenus, notamment en matière de protection de l'environnement. Cette partie est à articuler tout particulièrement avec les choix de développement urbain qui ont des conséquences sur les thématiques air-énergie-climat. Par exemple, il peut s'agir de tester les effets d'une armature territoriale différente sur ces thématiques ;
- quantifier les effets du plan d'actions et situer la trajectoire attendue, compte tenu du projet de développement urbain, au regard des objectifs climatiques, énergétiques et sanitaires fixés par le PCAET adopté en 2019¹⁹ et par le SRADDET Occitanie.

L'évaluation doit également détailler les mesures environnementales prévues :

- les mesures d'évitement des incidences négatives du PDM, les mesures de réduction pour celles qui ne peuvent être évitées et les mesures de compensation pour celles qui ne peuvent être ni évitées ni réduites ;
- l'intégration de ces mesures dans les fiches-actions du plan ;
- la définition des critères, indicateurs et modalités de suivi permettant d'identifier préocurement tout impact négatif imprévu et de mettre en œuvre les mesures correctives nécessaires.

Enfin, le rapport environnemental qui retrace le processus d'évaluation environnementale doit présenter les informations de manière claire et pédagogique afin de restituer aux décideurs et au public les enjeux, impacts et mesures associées, justifiant ainsi les choix opérés. Il constitue un outil de décloisonnement des démarches de planification, de justification des décisions et d'appui à la participation du public, garantissant la cohérence et la transparence du PDM.

19 La MRAe a rendu un avis sur le projet de PCAET le 21 février 2019 :
https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2019ao14.pdf

En l'absence de toute évaluation environnementale stratégique du PDM, la MRAe ne peut se prononcer et devra être ressaisie.

La MRAe recommande de réaliser l'évaluation environnementale du PDM, qui constitue un volet du PLUi-D, en cohérence avec l'évaluation environnementale du PLUi-D, et de faire évoluer le dossier en conséquence. Elle recommande d'être saisie pour avis sur le nouveau document complété.

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement et de la santé

5.1 Préservation de la ressource en eau dans un contexte de changement climatique

Eau potable

Face à une pression accrue sur la ressource en eau, amplifiée par le changement climatique, la préservation et une gestion économe constituent des priorités territoriales majeures. Le territoire connaît depuis 2022 des sécheresses sévères, conduisant à des niveaux historiquement bas des nappes phréatiques et à l'instauration de restrictions réglementaires par arrêtés préfectoraux, générant des tensions entre usagers. Le dernier arrêté en date du 20 août 2025 fait état de tensions sur l'eau potable pour 40 communes du département dont une en rupture d'alimentation en eau potable (AEP).

Le rapport de présentation du PLUi-D²⁰ précise que l'essentiel des prélèvements est destiné à l'AEP et à l'irrigation.

Dans ce cadre, le projet de PLUi-D fonde son développement sur trois axes majeurs : la disponibilité des ressources locales, la maîtrise des consommations hydriques et la garantie de la sécurisation des approvisionnements, notamment par le recours à des ressources alternatives.

Le projet identifie deux zones aux caractéristiques hydrogéologiques spécifiques, avec des impacts directs sur la gestion territoriale des ressources en eau.

Premièrement, la zone littorale, en particulier la « *bordure côtière nord* », est soumise au risque d'intrusion saline (biseau salé) dans la nappe du quaternaire, surtout en période d'étiage, ce qui impose la mise en place de dispositifs de suivi continu de la qualité de l'eau et le développement de stratégies de recharge artificielle ou d'usage alternatif des ressources.

Deuxièmement, le secteur « *Aspres-Réart* » se distingue par la fragilité des nappes profondes pliocènes, nécessitant une surveillance renforcée et des restrictions strictes sur les prélèvements afin de prévenir leur surexploitation.

En 2022, il apparaît que la consommation d'eau potable s'est élevée à 23 Mm³, essentiellement issus des nappes plio-quaternaires. Le rendement global sur le territoire atteint 79 %, avec de fortes disparités entre communes. À l'horizon 2030, une hausse de 8 Mm³ des besoins est programmée. Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) rappelle que toute nouvelle urbanisation devra être conditionnée à la suffisance en eau, sans accroître les prélèvements sur les nappes, en renforçant à la fois l'efficacité des réseaux et la sobriété des usages.

Cependant, la MRAe rappelle que le SCoT approuvé impose aux collectivités de s'assurer pour tout usage et par secteur géographique, de l'adéquation entre les besoins en eau, actuels et futurs, et les volumes prélevables définis par les SAGE, les études « *volumes prélevables* » ou les plans de gestion de la ressource en eau (PGRE). Or, si le PADD fixe en grande orientation, le conditionnement de toute ouverture d'une zone à l'urbanisation à la suffisance de la ressource en eau potable en quantité et en qualité, il apparaît que cette volonté ne trouve aucune traduction dans les pièces opposables du PLUi-D. Par ailleurs, la sécurisation de la

fourniture en eau potable sur plusieurs secteurs montre déjà ses limites. C'est le cas sur les unités de gestion (UG) « *Agly-Salanque* » et « *bordure côtière nord* » ainsi que « *Aspres-Réart* » dont les situations actuelle et future sont particulièrement précaires. Pour ces deux UG, la MRAe estime que le développement urbain doit être phasé et hiérarchisé en fonction de la disponibilité réelle et effective d'une eau potable de qualité, garantie à la fois dans le temps et dans l'espace.

En deuxième lieu, le SAGE des nappes du Roussillon vise à opérer un changement de paradigme, en intégrant la contrainte hydrique comme paramètre déterminant en amont de toute décision d'urbanisation ou de développement territorial. Pour autant, il ne ressort pas du dossier analysé que cette orientation soit pleinement intégrée aux réflexions menées. De plus, elle note également que les projections du SAGE des « *nappes plio-quaternaires de la plaine du Roussillon* » se limitent à l'horizon 2030 quand celui du PLUi-D est à 2037. Enfin, dans le cadre du « *plan d'action national pour une gestion résiliente et concertée de l'eau* », une trajectoire de sobriété est fixée à l'ensemble des usagers, avec un objectif de réduction de 10 % des volumes prélevés à l'horizon 2030 (référence 2019). Les SAGE devront donc faire l'objet d'une révision afin d'intégrer ces objectifs nationaux.

Par ailleurs, le projet prévoit l'accueil d'environ 30 434 nouveaux habitants mais ne quantifie pas l'impact en termes de population touristique supplémentaire, lié à la construction projetée comprise entre 2 250 et 3 000 logements au titre des résidences secondaires.

Compte tenu de la dégradation continue observée sur le territoire ces dernières années, la MRAe estime nécessaire de reconsidérer le projet de PLUi-D en adoptant une approche systémique à l'échelle des bassins versants. Cette révision doit intégrer la contrainte croissante sur la ressource en eau due au changement climatique, les dynamiques démographiques envisagées, les besoins en eau des filières agricole, économique et touristique ainsi que ceux des collectivités hors périmètre du PLUi-D et dépendantes de la même ressource.

De plus, bien que le PLUi-D affiche des objectifs d'économie d'eau, notamment à travers des travaux destinés à permettre des rendements de réseaux conformes au décret n°2012-97 du 27 janvier 2012 et aux exigences renforcées du SAGE des nappes du Roussillon, cette ambition doit être davantage contraignante. Actuellement les rendements des réseaux sur de nombreuses communes sont particulièrement bas (Monther, Villeneuve-de-la-Rivière, Estagel, Baho : rendement inférieur à 50 % ; Baixas, Tautavel, Pézilla-la-Rivière : rendement compris entre 50 % et 65 %). Il convient de subordonner toute nouvelle urbanisation à l'atteinte préalable d'objectifs quantifiés, afin de garantir la compatibilité des projets avec les capacités réelles de la ressource.

Assainissement

Le projet de PLUi-D rappelle que les cours d'eau reçoivent une partie des effluents traités des stations d'épuration (STEU). Il en résulte que ces dernières requièrent des performances élevées en raison des étiages sévères. Or, la MRAe relève que seule une capacité épuratoire globale (620 000 équivalent-habitants) est mentionnée, largement supérieure aux besoins actuels et futurs, ce qui masque d'importantes disparités entre stations. Certaines présentent des insuffisances en capacité ou en efficacité, justifiant de mieux articuler le développement urbain avec les capacités des systèmes d'assainissement. Pour autant, aucune synthèse des systèmes d'assainissement existants (état des stations, capacités résiduelles) n'est fournie, rendant impossible une évaluation concrète des besoins.

Si le PADD et le rapport de présentation identifient l'assainissement comme un enjeu majeur conditionnant le développement urbain à une exigence d'adéquation avec la capacité des systèmes d'épuration et la préservation des milieux aquatiques, aucune orientation d'aménagement et de programmation (OAP) sectorielle ne décline ces principes : l'assainissement n'y est jamais mentionné, pas même dans des communes où les stations d'épuration sont saturées ou non conformes (comme c'est le cas à Baixas, ou Cabestany). En outre, le projet ne prévoit pas explicitement que l'urbanisation soit précédée de travaux d'amélioration des stations (augmentation de capacité, mise aux normes, etc.). Seule une condition générale est évoquée : le développement urbain doit respecter la capacité existante des systèmes, sans préciser comment y parvenir en cas de défaillance.

La MRAe recommande de :

- réexaminer l'ensemble du projet en s'appuyant sur des données actualisées concernant la disponibilité de la ressource en eau, en intégrant les effets du plan national *Eau*, du réchauffement climatique ainsi que les prélèvements des différentes collectivités, afin d'assurer un équilibre global à l'échelle des sous-bassins versants ;
- subordonner le développement urbain au respect des objectifs de rendement optimal des réseaux d'adduction en eau potable, tels que définis par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux des nappes du Roussillon ;
- préciser les stations d'épuration présentant des insuffisances, tant en équipements qu'en performances, et tenir compte de ces capacités dans la planification et l'implantation des projets sur les territoires concernés, en précisant les règles opérationnelles (travaux prérequis, seuils, phasages) qui s'imposent.

5.2 Maîtrise de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols

Le PLUi-D fait le choix d'un taux de croissance annuel moyen (TCAM) à 0,7 % sur 15 ans (2022-2037) ce qui porterait la population de 275 913 habitants (INSEE 2022) à environ 306 347 habitants, correspondant à l'accueil de 30 434 habitants supplémentaires, soit un différentiel d'environ 30 % avec les projections du SCoT.

La MRAe rappelle que dans son avis portant sur le SCoT Plaine du Roussillon²¹, elle relève déjà l'insuffisance des justifications et des analyses des incidences du projet démographique sur l'environnement en particulier en matière de pression sur la ressource en eau. Elle réitère ces remarques sur le projet de PLUi-D dont les projections dépassent celles du SCoT. Elle relève en outre que le SCoT opère une différenciation pour les communes littorales dont le TCAM est fixé à 0,5 % sans que le projet de PLUi-D n'en tienne compte ni ne le décline sur son territoire.

Le PADD fixe un objectif de consommation maximale d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) de 613 hectares entre 2022 et 2037 dont 438 hectares sur la première décennie (2022–2031) et 175 hectares pour la période 2032–2037, soit le maximum autorisé par le SCoT qui prévoit un plafond de 478 ha pour l'habitat, 115 ha pour l'économie et 20 ha pour les équipements publics. La MRAe juge nécessaire de clarifier les données de consommation d'ENAF car le rapport de présentation²² précise par ailleurs que 514 ha sont projetés pour l'habitat.

La MRAe rappelle par ailleurs que selon l'observatoire de l'artificialisation²³, la consommation d'ENAF du territoire entre 2011 et 2021 s'est élevée à 865 ha, dont 56,3 ha pour la seule année 2011. Le projet de PLUi-D quant à lui, évalue sa consommation passée d'ENAF à 877 ha dont les deux tiers à vocation résidentielle (comprenant les équipements publics) et un tiers à vocation économique, mais en restreignant son estimation à la période 2012-2021, soit un écart non négligeable entre les données du portail et celles présentées par le projet de PLUi-D qui méritent d'être mieux justifiées par la collectivité²⁴.

La MRAe observe en outre que la trajectoire proposée traduit une réduction de moitié de la consommation d'ENAF uniquement au cours de la première décennie. En revanche, la réduction est moins soutenue sur la période suivante, puisque, extrapolée sur dix ans, cette consommation atteint encore 350 ha.

Elle constate en outre que selon le portail de l'artificialisation, près de 223 ha ont déjà été consommés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 1^{er} janvier 2024, sans information connue à ce jour sur les données de la consommation depuis cette date. Elle considère indispensable que la collectivité justifie de la prise en compte de cette consommation dans ses objectifs et dans sa trajectoire de réduction de l'artificialisation.

21 <https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2024ao8.pdf>

22 Cf. rapport de présentation, cahier justifications page 399.

23 Source : observatoire national de l'artificialisation – plan national Biodiversité.

24 Cf. jugement du TA de Strasbourg, 24 juillet 2025, annulation du PLUi de Metz Métropole.

La MRAe relève que le projet de PLUi-D ne démontre pas la trajectoire progressive et continue de réduction de l'artificialisation attendue au regard des objectifs de zéro artificialisation nette (ZAN) fixés par la loi du 22 août 2021, dite « *Climat et résilience* » (2050) et ceux plus ambitieux encore du SRADDET²⁵ (2040) qui fixe pour le territoire couvert par le SCoT de la plaine du Roussillon un objectif de réduction de 55,3 %²⁶. Cet objectif décliné au niveau du PLUi-D conduirait à une consommation maximale sur la période 2021-2031 de 387 ha avec une répercussion sur les objectifs de la décennie suivante.

Le projet de PLUi-D fixe des objectifs de production d'environ 28 000 logements tenant compte du point mort démographique²⁷. Ils incluent la part de logements dédiés aux résidences secondaires qui est comprise entre 2 250 et 3 000 logements. La taille des ménages diminue de manière continue depuis 2010 pour atteindre 2,03 personnes par résidence principale en 2022. La collectivité l'estime à environ 1,9 à l'horizon 2037. La part des logements à réaliser en réinvestissement urbain est comprise entre 35 % à 45 %, intégrant la mobilisation du parc de logements vacants. Elle représente environ 11 800 logements au total.

S'agissant de l'objectif global de réalisation portant sur 28 000 logements, la MRAe indique que le SCoT limite le nombre de logements à produire sur le territoire à 26 800 logements d'ici 2037²⁸. La MRAe souligne la nécessité de mieux justifier cet écart avec les prescriptions du SCoT.

Par ailleurs, la MRAe note que selon les données publiques disponibles²⁹, le nombre de logements vacants du parc privé atteignait 13 041 en 2024 dont près de la moitié concerne la ville-centre (au total 15,1 % de logements vacants à Perpignan sur un parc de 74 500 logements environ). La vacance structurelle³⁰ représente 6 834 logements, dont plus de la moitié sur Perpignan. Le projet de PLUi-D a l'ambition de mobiliser 4 000 logements vacants de plus de 2 ans. Au regard du potentiel considéré, la MRAe considère nécessaire de revoir les estimations du PLUi-D à la hausse pour répondre en partie aux besoins de production de logements et limiter la consommation d'ENAF. De plus, eu égard à l'importance du potentiel mobilisable, la MRAe signale l'existence du dispositif national mis à disposition des collectivités pour faciliter le repérage des logements concernés et atteindre l'objectif de « *zéro logement vacant*³¹ ».

La MRAe recommande de :

- clarifier les projections de consommation d'espace naturel, agricole ou forestier sur la durée du PLUi-D, en tenant compte notamment de la consommation d'espace déjà effective depuis le 01 janvier 2021 ;
- justifier pleinement la manière dont le projet 'inscrit dans la trajectoire du ZAN, afin de contribuer aux objectifs établis par le SRADDET Occitanie à l'horizon 2040, ainsi qu'aux exigences de la loi Climat et résilience du 22 août 2021 et de la loi du 20 juillet 2023 relative à la mise en œuvre des politiques de réduction de l'artificialisation des sols ;
- démontrer comment le projet de PLUi-D entend décliner les prescriptions du SCoT portant sur le nombre de logements à produire sur l'ensemble du territoire et sur le taux d'évolution annuel pour les communes littorales ;
- présenter les solutions permettant la mobilisation des logements vacants.

5.3 La prise en compte des risques naturels

Le territoire couvert par le projet de PLUi-D est fortement soumis au risque d'inondation.

25 La première modification du SRADDET a été adoptée le 12 juin 2025 par le conseil régional et approuvée par le préfet de région le 11 juillet 2025 afin d'y intégrer les nouvelles obligations législatives issues de la loi Climat et résilience en matière de territorialisation des objectifs de réduction de la consommation d'ENAF.

26 Cf. rapport d'objectifs page 115.

27 Le point mort exprime le nombre de logements nécessaires pour assurer le maintien de la population à un niveau constant.

28 Cf. document d'orientations et d'objectifs (DOO) du SCoT page 35.

29 Lovac

30 La vacance structurelle correspond à une vacance de plus de deux ans.

31 « *zéro logement vacant* » : dispositif mis à disposition par les ministères aménagement du territoire transition écologique aidant les collectivités à accompagner les propriétaires de logements vacants pour remettre leur logement sur le marché.

Si les plans de prévention des risques naturels (PPRn) en vigueur sont bien annexés au document, l'évaluation des incidences sur les secteurs d'OAP n'est réalisée que par rapport aux zones inondables du porter-à-connaissance du 11 juillet 2019. Ainsi, cette évaluation des incidences méconnaît une partie des aléas du territoire, notamment l'aléa de ruissellement sur la commune de Perpignan ou encore le risque de mouvements de terrain cartographié dans les PPRn.

Par ailleurs, l'analyse des 96 OAP reste partielle dans l'évaluation environnementale. Ainsi, toutes les OAP ne sont pas analysées, par exemple pour les communes de Cassagnes, Estagel, Perpignan, Vingrau, etc.

De plus, les plans de prévention du risque inondation (PPRI) sont en cours de révision sur toutes les communes du territoire à risque important d'inondation (TRI), afin de les mettre en conformité avec le décret PPRI de juillet 2019, entre 2025 et 2030. Des mises en application anticipée (MAA) récentes concernent une grande partie des communes du PLUi-D : elles devront également être annexées au document.

De nombreuses OAP sont prévues en zone inondable (par exemple l'OAP sectorielle « *Las palabas* » à Toulouges, ou encore « *Jep Maso* » à Saint-Laurent de la Salenque), ce qui contrevient aux dispositions du PGRI Rhône-Méditerranée en vigueur, notamment à ses dispositions D.1-3 « *ne pas aggraver la vulnérabilité en orientant le développement urbain en dehors des zones à risque* » ou encore D.2-1 « *préserver les champs d'expansion des crues* », sans que cela soit clairement exposé dans le cahier des OAP sectorielles ni dans l'évaluation environnementale.

Le PLUi-D prévoit, dans son orientation n°8, de « *prendre en compte les risques naturels et technologiques, les nuisances et pollutions, pour protéger les biens et les personnes* ». Or, cette orientation ne se traduit concrètement par aucune disposition, excepté le respect des PPR en vigueur qui s'applique même en l'absence de document d'urbanisme. Le PLUi-D doit par exemple encadrer les constructions dans les secteurs de renouvellement urbain pour réduire la vulnérabilité de l'existant.

La MRAe recommande de :

- compléter l'analyse des incidences du projet de PLUi-D en matière de risques naturels, en considérant l'ensemble des OAP et l'intégralité des risques connus. Elle recommande de retirer les secteurs d'OAP en zone inondable lorsqu'ils ne sont pas actuellement bâties ;
- édicter des règles d'urbanisme visant la réduction de la vulnérabilité dans les zones inondables où les constructions restent autorisées, notamment les secteurs de renouvellement urbain.

5.4 La préservation de la biodiversité

Dans un territoire fragilisé par le changement climatique, la préservation des espaces naturels et la maîtrise de l'artificialisation constituent une priorité. Or, il s'avère que la cartographie du PLUi-D révèle la dispersion des projets et le rapport de présentation ne démontre en rien la contribution du projet à la protection de la biodiversité.

En matière de trame verte et bleue (TVB), la MRAe relève un décalage significatif entre son inscription dans les OAP et sa traduction réglementaire. Si les objectifs de préservation sont affirmés, leur déclinaison dans le zonage et le règlement demeure insuffisante. Pour illustration, peu de réservoirs de biodiversité sont effectivement classés en zone naturelle, tandis que leur mention est absente dans les zones agricoles, affaiblissant leur protection.

La réglementation des zones naturelles (N), et plus particulièrement des zones Ntvb³², autorise des usages multiples (golf, centre de tri, campings, exploitations, infrastructures agricoles, etc.) dont les impacts écologiques sont significatifs et insuffisamment encadrés. L'absence de hiérarchisation claire entre la protection des milieux et les usages économiques ou récréatifs ainsi que le manque de précision dans les règles d'aménagement créent une large marge d'interprétation. De nombreux secteurs classés en zone N ne bénéficient ainsi d'aucune protection réelle, tandis que certains espaces à forts enjeux écologiques ne sont pas intégrés dans ce zonage.

³² Selon le règlement écrit du PLUi-D les zones Ntvb (naturelles trame verte et bleue) sont définies comme des espaces dédiés à la préservation des écosystèmes, de la biodiversité, de la faune et de la flore d'intérêt, en cohérence avec la trame verte et bleue (TVB) du territoire.

S'agissant plus particulièrement de la trame bleue, il apparaît que le projet de PLUi-D ne la traduit pas réglementairement (règlement écrit et/ou graphique). De plus, l'omission des zones humides en son sein, pourtant cruciales pour la gestion de l'eau, la résilience climatique et la biodiversité, constitue une lacune significative dans un territoire soumis à une forte pression hydrique.

Par ailleurs, les corridors écologiques ne sont ni identifiés ni protégés dans le règlement graphique, ce qui affaiblit la fonctionnalité de la TVB. L'absence de continuité avec les territoires limitrophes, notamment autour des étangs de Salses-Leucate, révèle en outre un défaut de coordination compromettant la cohérence écologique.

Les coupures d'urbanisation, limitées au littoral et définies sans critères clairs, présentent des périmètres incohérents, parfois urbanisés ou constructibles, tandis que certains secteurs naturels en sont exclus. La MRAe considère que leur intégration complète à la TVB, assortie d'un règlement spécifique, est indispensable pour assurer une véritable protection contre l'étalement urbain.

En définitive, la souplesse excessive du règlement compromet l'effectivité de la TVB et ouvre la voie à une artificialisation progressive, incompatible avec les objectifs de conservation affichés.

Le projet inscrit la protection des espèces, des habitats naturels et des zones humides comme une « *priorité moyenne* »³³, mais l'examen du rapport de présentation et des impacts du projet révèle que cette exigence est en réalité négligée, voire ignorée.

Le PLUi-D prévoit plus d'une centaine d'OAP portant sur certaines zones à urbaniser ouvertes à l'urbanisation, classées AUC. S'y ajoutent des projets majeurs non inscrits, tels que la LNMP³⁴, des élargissements de voies ou des pistes cyclables.

Or, seules les OAP sont évaluées sur le plan environnemental, tandis que d'autres secteurs à forts enjeux, tels que les STECAL³⁵, emplacements réservés ou grands projets d'aménagement, restent ignorés. La MRAe rappelle que le PLUi-D, en tant que document opérationnel, doit assumer cette responsabilité et prévenir l'urbanisation des zones à enjeux environnementaux.

L'examen du dossier fait apparaître des lacunes substantielles dans l'approche environnementale. En premier lieu, les évaluations reposent sur des diagnostics écologiques souvent incomplets quand ils existent, ce qui affecte leur validité scientifique. En second lieu, la démarche d'évitement n'est pas démontrée, avec de nombreux projets situés dans des corridors écologiques sans recherche d'alternatives.

De surcroît, on observe une inadéquation persistante entre l'identification des enjeux et les prescriptions d'aménagement. En outre, la modification des périmètres de la TVB pour faciliter l'implantation des projets soulève des questions méthodologiques.

En définitive, l'absence de justification probante des choix opérés et les lacunes dans la mise en œuvre de la séquence « *éviter, réduire, compenser* » (ERC) rendent la démarche environnementale insuffisamment étayée et donc, fragile.

La MRAe recommande de :

- renforcer significativement la traduction réglementaire de la trame verte et bleue (TVB) dans les règlements écrit et graphique en intégrant systématiquement dans la TVB les réservoirs de biodiversité et les corridors écologiques identifiés, y compris en zone agricole, et en les protégeant par les outils réglementaires adaptés ;**
- établir une hiérarchisation claire dans le zonage N, en particulier pour les secteurs Ntvb, afin de subordonner strictement les usages économiques ou récréatifs à l'objectif de préservation des fonctionnalités écologiques, et interdire les projets et activités incompatibles avec les enjeux de biodiversité ;**

33 Cf. évaluation environnementale p. 16-17.

34 Ligne nouvelle Montpellier-Perpignan (ligne ferroviaire à grande vitesse).

35 Secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées.

- intégrer réglementairement la trame bleue et les zones humides associées, par leur identification, leur délimitation et leur protection dans le document graphique et un règlement spécifique interdisant leur artificialisation ;
- réviser le zonage des espaces naturels pour y intégrer tous les espaces à forts enjeux écologiques actuellement exclus, et requalifier les secteurs déjà artificialisés ou à fort potentiel d'artificialisation ;
- redéfinir le périmètre et le régime des coupures d'urbanisation, en les étendant aux entrées de villes et aux franges urbaines vulnérables à l'intérieur des terres, les intégrer pleinement à la TVB et les doter d'un règlement opposable y interdisant tout nouveau projet d'urbanisation ;
- assurer une coordination avec les territoires voisins, notamment avec celui des étangs de Salses-Leucate, pour garantir la continuité et la fonctionnalité des corridors écologiques ;
- compléter les diagnostics écologiques pour l'ensemble du territoire, en particulier pour les secteurs à enjeux non couverts par les OAP (STECAL, emplacements réservés, grands projets non inscrits) ;
- mettre en cohérence l'évaluation environnementale avec l'ensemble des orientations et documents du PLUi-D en analysant les impacts de tous les projets, y compris ceux ne faisant pas l'objet d'OAP, et reconstruire les projets portant sur l'urbanisation des zones où l'absence d'impact n'est pas démontrée ;
- démontrer de manière explicite et documentée l'application de la séquence « éviter, réduire, compenser » pour chaque projet et secteur à urbaniser, en justifiant notamment l'absence d'alternative raisonnable à l'implantation dans des espaces à enjeux écologiques.