



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

**Inspection générale de l'environnement
et du développement durable**

Avis sur le projet de révision générale du PLU d'Elne (Pyrénées-Orientales)

N°Saisine : 2025-015200

N°MRAe : 2025AO153

Avis émis le 12 novembre 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 12 août 2025, l'autorité environnementale a été saisie par la commune d'Elné pour avis sur son projet de plan local d'urbanisme (PLU).

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 par délégation en date du 04 novembre 2025 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 25 août 2025) par 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 12 août 2025.

Le préfet de département a également été consulté en date du 12 août 2025.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du Code de l'urbanisme, l'avis devra 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

SYNTHÈSE

La MRAe recommande que le projet de PLU explicite de manière plus approfondie son articulation avec la loi Littoral ainsi qu'avec les principaux documents de planification supra-communaux, notamment le SDAGE, les SAGE concernés, le Plan de gestion des risques d'inondation et le SRADDET. Elle invite également à présenter les orientations des plans et programmes des territoires voisins, qu'ils soient approuvés ou en cours d'élaboration, afin d'apprécier la cohérence territoriale et les effets cumulés sur les continuités écologiques.

Elle invite la collectivité à compléter le dossier par une justification circonstanciée du choix retenu, au regard des solutions de substitution raisonnables, permettant d'établir que celui-ci correspond à la solution de moindre impact environnemental. Les mesures d'évitement doivent être précisées, notamment celles visant à préserver les secteurs identifiés comme présentant de forts enjeux écologiques ou paysagers.

La MRAe considère en outre que la cohérence du projet de PLU avec les prescriptions du SCoT doit être mieux explicitée, tant en ce qui concerne la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers qu'en matière de programmation résidentielle. Elle souligne la nécessité de justifier la manière dont le projet s'inscrit dans la trajectoire régionale du zéro artificialisation nette, en cohérence avec les objectifs du SRADDET Occitanie et les exigences fixées par la loi Climat et Résilience du 22 août 2021 ainsi que par la loi du 20 juillet 2023 relative à la réduction de l'artificialisation des sols. La stratégie de sobriété foncière doit par ailleurs être renforcée, en mobilisant prioritairement le parc bâti vacant avant toute ouverture nouvelle à l'urbanisation.

S'agissant de la gestion du risque d'inondation, la MRAe invite la collectivité à assurer la cohérence du document d'urbanisme avec le Plan des surfaces submersibles de 1964 et le projet de plan de prévention du risque inondation, à supprimer toute disposition susceptible d'accroître la vulnérabilité en zone d'aléa fort, et à intégrer dans le règlement les prescriptions relatives à la transparence des clôtures et à la gestion durable des eaux pluviales.

Enfin, la MRAe recommande de réexaminer le projet à la lumière de données actualisées relatives à la disponibilité de la ressource en eau, en tenant compte des effets du réchauffement climatique, du plan national Eau et des prélèvements opérés par les différentes collectivités sur la même ressource, de manière à garantir un équilibre global à l'échelle des sous-bassins versants. Le bilan besoins/ressources devra être complété afin de refléter la consommation réelle observée et les perspectives d'évolution démographique de l'ensemble des collectivités puisant dans la ressource, dans une optique de gestion durable et partagée de celle-ci.

AVIS DÉTAILLÉ

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

Le plan local d'urbanisme de la commune d'Elne 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 devra être joint au dossier d'enquête publique et sera 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 ont été intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation du projet

À 14 km au sud-est de Perpignan et à 8 km au nord-est d'Argelès-sur-Mer, deux communes auxquelles elle est reliée par la RD 914, Elne (9 479 habitants, 21 km² – INSEE 2022), est située à l'est du département des Pyrénées-Orientales, dans la plaine du Roussillon, en région Occitanie. Au cœur d'une plaine agricole à dominante viticole et arboricole, Elne est une commune littorale disposant d'un linéaire côtier d'environ 700 mètres.

Elle est membre de la communauté de communes Albères – Côte Vermeille – Illibérus (15 communes, 57 632 habitants – INSEE 2022) et relève du périmètre du Schéma de cohérence territoriale (SCoT) Littoral Sud, approuvé le 2 mars 2020 et en cours de révision depuis le 5 décembre 2022, dont elle constitue l'un des pôles structurants¹. La communauté de communes a par ailleurs adopté son Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) le 6 mars 2018, pour la période 2019-2025.



Figure 1:

Situation de la commune de Elne

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

La ville allie un patrimoine culturel et historique fort (cathédrale, cloître, musée) et une attractivité touristique renforcée par sa station balnéaire « *Bocal du Tech* ». Du fait de son ensoleillement, elle bénéficie d'un fort potentiel de développement de l'énergie photovoltaïque.

La ville est construite sur et autour d'une petite colline de 65 mètres de haut. Elle est entourée de paysages ouverts, en partie cultivés avec des vignes et des oliveraies.

Du point de vue hydrographique, « *l'Agulla de la mar* » marque la frontière nord de la commune, « *le Rec de la Torre* » traverse la commune d'ouest en est, puis détermine la limite avec la commune de Latour-Bas-Elne. Le fleuve « *Le Tech* » longe la bordure sud de la commune. Ces cours d'eau peuvent être sujets à débordements. La commune est incluse dans le périmètre des stratégies locales de gestion des risques inondation (SLGRI) des bassins versants du « *Réart, affluents et étang de Canet Saint-Nazaire* », des bassins versants du « *Tech et côte rocheuse* », et la partie ouest de la commune, dans celui du programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) du « *bassin versant du Réart* ». Le territoire communal est concerné par le Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE³) « *des nappes Plio-quaternaires de la plaine du Roussillon* » (approuvé le 3 avril 2020), constitué de cinq bassins versants dont celui du « *Tech-Albères* » couvert par un SAGE du même nom (approuvé le 29 décembre 2017). La majeure partie de la commune est incluse dans le périmètre du TRI⁴ de Perpignan, lié aux inondations par débordement du Tech. La commune est en outre couverte par un plan des surfaces submersibles (PSS) du Tech (datant de 1964) valant plan de prévention du risque inondation (PPRI). Il est à signaler que des études d'aléas ont été réalisées et portées à la connaissance de la commune⁵ en 2019 par le préfet de département. Une importante partie du territoire sud et sud-est est concernée par un aléa inondation fort à très fort. Le nord communal et le centre sont concernés par un aléa faible à modéré. La commune est également concernée par la présence de 36 anciens sites pollués.

Elle est également concernée par les risques de submersion marine, d'érosion côtière ou recul du trait de côte, par le risque feux de forêt et éboulement.

Le Tech est identifié en tant que cours d'eau linéique⁶ et espace de mobilité associé de la « trame bleue », mais aussi réservoir de biodiversité de la « trame verte » du SRCE⁷ de l'ex-région Languedoc-Roussillon (à présent intégré dans le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Occitanie⁸, tandis qu'un corridor écologique de milieu semi-ouvert du SRCE serpente au sein du territoire.

Sont également associés au fleuve Tech, un site d'intérêt communautaire Natura 2000, zone spéciale de conservation (ZSC), « *Le Tech*⁹ », ainsi que quatre ZNIEFF¹⁰. Le territoire comprend une ZICO¹¹ « *Étangs de Canet et Villeneuve-de-la-Raho et embouchure du Tech* » sur la partie littorale et au sud de la commune.

Le territoire communal est en outre concerné par les périmètres des plans nationaux d'action (PNA) en faveur du « *Desman des Pyrénées, effort de passage* ». Les périmètres des PNA du « *Lézard ocellé* » et des « *odonates* » frôlent les limites communales tandis que celui en faveur des « *chiroptères* » concerne tout le territoire. Trois autres PNA, celui en faveur de la « *Loutre* », celui au profit de l'« *Emyde lépreuse* » et celui au bénéfice de la « *Cistude d'Europe* », sont localisés au sud de la commune, le long du Tech.

Elne est concernée par la loi Littoral¹². La plage du « *Bocal du Tech* » est située dans la réserve naturelle du « *Mas Larrieu* » (205 ha dont 22,4 ha sur Elne), écologiquement riche et bénéficiant de l'influence du Tech et de

3 SAGE : schéma d'aménagement et de gestion de l'eau ; le SAGE vise la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau.

4 TRI : Territoire à risque important d'inondation.

5 [Porter à connaissance du 11 juillet 2019 du risque d'inondation sur la commune de Elne.](#)

6 Linéaire constituant un cours d'eau parce que les trois critères suivants sont réunis : un écoulement d'eaux courantes dans un lit naturel à l'origine ET une alimentation par une source ET un débit suffisant la majeure partie de l'année.

7 SRCE : schéma régional de cohérence écologique.

8 approuvé le 14 septembre 2022 dont la modification a été adoptée le 12 juin 2025 par la région et approuvée par le préfet de région le 11 juillet 2025.

9 L'ensemble de ce réseau hydrographique est proposé pour le Barbeau méridional (*Barbus meridionalis*) qui présente une très grande variabilité génétique dans tout le bassin versant du Tech. Ce site aurait constitué un lieu de refuge pour l'espèce au moment des glaciations. Le haut du bassin est colonisé par le Desman des Pyrénées (*Galymus pyrenaicus*) endémique pyrénéo-cantabrique. Les individus y sont isolés et leur conservation est nécessaire. Ce site est un des derniers secteurs où la Loutre (*Lutra lutra*) est connue dans les Pyrénées-Orientales.

10 ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique. Il s'agit de deux ZNIEFF de type 1 : « *Cours du Tech de Palau-del-Vidre à son embouchure* » et « *Mas Larrieu* », et deux ZNIEFF de type 2 : « *Rivière Le Tech* » et « *Embouchure du Tech et grau de la Massane* »

11 ZICO : zone importante pour la conservation des oiseaux.

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

la mer. Cette réserve naturelle est également classée en Espace Naturel Sensible (ENS). Elle inclut des milieux dunaires littoraux, des zones humides et des forêts riveraines méditerranéennes. Par ailleurs, « *les milieux naturels du Tech* », constituent le deuxième ENS présent sur la commune. Il est associé à l'embouchure du Tech et à ses zones humides, en continuité avec le site Natura 2000 « *Embouchure du Tech et Grau de la Massane* ». Il comprend des dunes, des zones humides arrière-littorales et des corridors écologiques. Enfin, il est à noter que la collectivité a réalisé un atlas de la biodiversité communale (ABC) de 2021 à 2023 dont la *synthèse* présente les espèces, les cartographies et les enjeux du territoire en la matière. La révision du PLU a été prescrite par délibération de la commune le 20 septembre 2023.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) du projet de PLU définit quatre axes qui guident le développement de la commune entre 2024 et 2034 :

Axe 1 : Encourager des modèles de mobilités accessibles à tous ;

Axe 2 : Construire un avenir durable à Elne : vers une urbanisation responsable ;

Axe 3 : Valoriser le patrimoine architectural, culturel, agricole et développer l'image de la ville ;

Axe 4 : Accélérer la transition écologique au service d'un cadre de vie durable en s'adaptant au changement climatique.



Figure 1 : Illustration des quatre axes du PADD du PLU d'Elne

Entre 2016 et 2022, avec un taux de croissance annuelle moyen (TCAM) de la population de 1,28 % la commune d'Elne a enregistré une croissance démographique supérieure à celui de la communauté de communes des Albères, de la Côte Vermeille et de l'Ille-Ribérès, de 0,7 %. Le projet de révision de PLU prévoit d'accueillir environ 1 112 habitants permanents supplémentaires d'ici 2034 pour arriver à une population d'environ 10 600 habitants, avec un TCAM de 1 %, aligné sur celui du SCoT Littoral Sud s'appliquant sur la

période 2019-2028. Il est précisé qu'en période estivale, la population approche 11 647 habitants, compte tenu de l'apport touristique.

Afin de tenir compte de l'accueil de cette nouvelle population, et de l'incidence de son point mort démographique¹³, la commune prévoit de construire 689 logements. Elle prévoit par ailleurs plusieurs emplacements réservés dont un de 7 ha pour la réalisation d'une déviation routière. Enfin, trois changements de destination sont programmés.

3 Principaux enjeux relevés par la MRAe

La MRAe considère que les principaux enjeux environnementaux du projet d'évolution du PLU sont la maîtrise de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols, la prise en compte du risque inondation et la préservation de la ressource en eau.

4 Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

Une procédure de révision de PLU soumise à évaluation environnementale doit contenir un rapport de présentation (RP) établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du CU. 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 151-3 du CU.

Le RP est découpé en trois documents : le diagnostic territorial qui inclut l'état initial de l'environnement (EIE), la justification du projet comprenant la présentation de l'articulation du projet avec les documents ou programmes de rang supérieur, et l'évaluation environnementale qui contient un résumé non technique (RNT).

Toutefois, le document, incomplet, ne répond pas aux exigences de l'article R. 151-3 du CU.

S'agissant de l'application de la loi Littoral, la MRAe relève plusieurs insuffisances. Elles concernent notamment certaines destinations comme la restauration ou l'hébergement touristique rendues possible dans le règlement écrit par changement de destination en zone agricole en contradiction avec la loi. C'est encore le cas du secteur d'extension à vocation résidentielle, zoné 1AU2 et nommé « *Chemin vieux de Saint Cyprien* » sur le plan de zonage du PLU, dont le principe de continuité avec l'urbanisation existante n'est pas établi au regard notamment des coupures routières avec le tissu urbain existant et de la contiguïté du secteur avec la zone agricole au nord et à l'est.

L'analyse de l'articulation du projet de PLU avec le SCoT apparaît également lacunaire en particulier en matière de plafond de consommation d'espace et de production de logements ([voir infra](#)). La densité prévue par le SCoT sur les secteurs d'extension, fixée à 30 logements par ha, n'est pas respectée par le PLU qui prévoit seulement 23 logements par ha.

L'examen de la cohérence du projet de PLU 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.

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 PLU 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 inondations¹⁴.

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 PLU s'inscrit dans cette trajectoire, alors même que l'échéance du PLU est fixée à 2034.

¹³ La notion de « point mort » mesure a posteriori la production de logements qui correspond à la stabilité démographique (en l'absence de croissance de la population et sans pertes)

¹⁴ Grands objectifs (GO) n°1 et 5 du PGRI ; les GO n°2,3,4 sont communs avec le SDAGE Rhône-Méditerranée.

Enfin, conformément aux dispositions du code de l'environnement¹⁵, 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 PLU.

La MRAe recommande de :

- mieux justifier l'articulation du projet de PLU 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 PLU, tout particulièrement en matière de continuités écologiques.

La MRAe relève que le dossier de PLU ne décrit pas une démarche d'évaluation environnementale conduite de manière « itérative ». Il ne présente pas les scénarios alternatifs permettant d'apprécier en quoi les choix opérés sont ceux présentant le moindre impact environnemental. Le dossier ne présente pas non plus de scénario de référence présentant les perspectives d'évolution de l'état de l'environnement en l'absence du document d'urbanisme. Ce scénario tendanciel a pourtant vocation à être confronté au scénario retenu. La MRAe rappelle que la démarche doit permettre d'explicitier les choix qui ont été opérés au regard des « solutions de substitution raisonnables » au sens du code de l'environnement. Au stade de la planification, cette étape est primordiale, car elle permet de privilégier l'« évitement » dans la séquence ERC utilisée pour les choix d'aménagement.

La MRAe note également qu'une seule journée de prospection naturaliste a été conduite en septembre 2024.

S'agissant du secteur de projet « *Chemin vieux de Saint-Cyprien* », il est indiqué ¹⁶ que « la sensibilité locale du secteur est jugée modérée à forte pour la flore, compte tenu de son potentiel d'accueil pour plusieurs espèces à enjeu » et conclut que « son urbanisation présentera des incidences négatives (--) sur les habitats pour la faune et flore ». Si le document précise que d'autres projets ont été écartés sur la commune afin d'éviter des incidences environnementales négatives – il est seulement cité la zone des « Mousseillous » -, seules des mesures de réduction sont proposées pour le secteur de projet finalement retenu.

La MRAe recommande de compléter le dossier avec :

- la justification du choix retenu au regard des solutions de substitution raisonnables permettant de conclure à la solution de moindre impact environnemental ;
- les mesures d'évitement de nature à préserver les secteurs à forts enjeux environnementaux.

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

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

Le PLU retient une hypothèse de croissance démographique fondée sur un taux annuel moyen de 1 % sur la décennie 2024-2034. Une telle perspective conduit à porter la population communale de 9 479 habitants (INSEE 2022) à environ 10 600 habitants à cet horizon, soit l'arrivée estimée de 1 112 résidents supplémentaires. Le PADD arrête, par ailleurs, un objectif maximal de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) de 4 ha pour l'ouverture d'une zone à vocation résidentielle. Toutefois, la MRAe observe que, si la majorité des emplacements réservés s'inscrit dans le tissu urbain existant, l'un d'eux, destiné à la création de la liaison Corneilla – Saint-Cyprien par la déviation de la RD 612, mobilise 7 ha qui ne sont pas intégrés dans les projections. La MRAe considère indispensable que la collectivité explicite la manière dont cette consommation est prise en compte dans ses objectifs et dans sa trajectoire de réduction de l'artificialisation.

Le rapport de présentation rappelle les données de consommation foncière en s'appuyant sur les chiffres de l'observatoire de l'artificialisation, indiquant qu'entre 2011 et 2021, 33,7 ha ont été artificialisés. La MRAe rappelle qu'au regard du DOO¹⁷ du SCoT Littoral Sud, l'objectif de consommation d'espace alloué à

¹⁵ Cf. R122-20 du code de l'environnement.

¹⁶ Cf Evaluation environnementale (EE) page 18

¹⁷ DOO : Document d'orientations et d'objectifs ; il s'agit du document prescripteur du SCoT

l'urbanisation à dominante d'habitat — intégrant logements, petits commerces, artisanat et équipements associés ainsi qu'aux équipements structurants —, s'élève à 16 ha pour la période 2019-2028.

Or, les données issues du portail de l'artificialisation révèlent qu'environ 20 ha ont déjà été consommés entre le 1^{er} janvier 2021 et le 1^{er} janvier 2024, auxquels s'ajoutent 2,5 ha consommés entre 2019 et 2020, sans information à ce jour sur la période postérieure. Il apparaît ainsi que la collectivité excède déjà de manière notable le plafond fixé par le SCoT.

La MRAe souligne que le PLU ne démontre pas l'inscription du territoire dans une trajectoire de réduction continue et progressive de l'artificialisation, comme l'exigent les objectifs de zéro artificialisation nette (ZAN) fixés par la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 à l'horizon 2050, et renforcés par les ambitions du SRADDET (horizon 2040)¹⁸ qui impose une réduction de 56,1 % pour le périmètre du SCoT Littoral Sud¹⁹. Ce dernier, en cours de révision, devra traduire ces exigences, avec une déclinaison ultérieure au niveau communal pouvant entraîner une révision à la baisse des enveloppes de consommation foncière.

Le projet de PLU fixe un objectif de production de 689 logements, incluant la compensation du point mort démographique et intégrant les logements dédiés aux résidences secondaires. La projection repose sur une taille moyenne de ménage de 2,18 personnes en résidence principale et prévoit que 35 % des logements seront réalisés par densification ou requalification du tissu urbain.

Toutefois, la MRAe rappelle que le SCoT limite la production communale à 556 logements sur la période 2019-2028²⁰ et considère nécessaire d'étayer la justification du dépassement constaté.

En outre, selon les données publiques disponibles, le parc privé compte 359 logements vacants en 2025, dont 193 le sont depuis plus de deux ans. L'ambition du PLU en matière de mobilisation de ce parc apparaît limitée, le document se bornant à indiquer que la réoccupation de logements vacants pourrait conduire, à terme, à 8 logements supplémentaires²¹. Au regard de l'importance du gisement identifié, la MRAe estime indispensable de réexaminer les projections du PLU afin d'intégrer davantage la mobilisation de ces logements dans la réponse aux besoins résidentiels, et ainsi réduire la pression sur les ENAF. Elle rappelle également l'existence du dispositif national d'appui au repérage des logements vacants, mis à disposition des collectivités pour atteindre l'objectif de « zéro logement vacant »²².

La MRAe recommande de :

- mieux expliciter comment le projet de PLU s'articule avec les prescriptions du SCoT en matière de consommation d'espace naturel, agricole ou forestier et en matière de projections de logements à réaliser ;**
- justifier pleinement la manière dont le projet s'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 ;**
- de renforcer la stratégie de limitation de l'artificialisation, en s'appuyant davantage sur la mobilisation du parc vacant, compte tenu du potentiel identifié.**

Prévention du risque inondation

La commune d'Elne est soumise au Plan des Surfaces Submersibles (PSS) de la Vallée du Tech, approuvé par décret du 24 septembre 1964, valant plan de prévention des risques d'inondation. Ce document, ainsi que le Dossier Départemental des Risques Majeurs (DDRM) révisé en 2023 et le projet de PPRi du Tech présenté à la commune en 2025, constituent le cadre de référence pour la prévention des risques sur le territoire communal. L'analyse du projet de PLU arrêté révèle une prise en compte partielle et parfois incohérente du risque

18 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.

19 Cf. rapport d'objectifs page 115.

20 Cf DOO du SCoT page 60.

21 Cf cahier justifications page 103

22 « 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.

d'inondation. Le diagnostic, bien qu'il mentionne le PSS, indique à tort que la commune n'est pas couverte par un PPRI. Si la volonté de maîtriser l'imperméabilisation est affichée, plusieurs dispositions du PLU apparaissent incompatibles avec les prescriptions réglementaires. Il s'agit en particulier de la possibilité de changement de destination de bâtiments agricoles²³ situés en zone d'aléa fort, la création de zones à vocation touristique ou de stockage en secteur inondable, et des règles de clôtures contraires aux exigences de transparence hydraulique.

De plus, le règlement n'intègre pas les prescriptions du PSS dans chaque zone et ne prévoit pas systématiquement de dispositifs de rétention des eaux pluviales à la parcelle. La MRAe constate qu'en l'état, le projet de PLU ne permet pas de garantir la sécurité des personnes et des biens ainsi que le maintien du libre écoulement des eaux sur le territoire communal.

La MRAe recommande de renforcer la prise en compte du risque d'inondation dans le PLU d'Elne :

- en assurant la cohérence du document avec le Plan des Surfaces Submersibles (PSS) de 1964 et le projet de PPRI ;
- en supprimant toute disposition susceptible d'accroître la vulnérabilité en zone d'aléa fort ;
- en intégrant dans le règlement les prescriptions relatives à la transparence des clôtures et à la gestion des eaux pluviales.

Préservation de la ressource en eau

La commune d'Elne est alimentée en eau potable par les forages pliocènes situés sur la commune voisine de Montescot, dont les volumes de prélèvement sont régis par l'arrêté préfectoral n°2022-342-0001 du 8 décembre 2022, et non plus par la déclaration d'utilité publique de 1991 comme l'annonce le projet de PLU.

L'analyse figurant à l'annexe sanitaire – phase 2 - met en évidence une progression notable des volumes distribués sur la commune, évaluée à + 17 % à l'horizon du projet, pour un rendement prévisionnel de 80 %, supérieur à la valeur actuellement observée (76,3 %). Elle postule par ailleurs une stabilité des besoins en eau potable sur la décennie 2023-2034 pour les autres unités de distribution que sont Ortaffa, la basse plaine du Tech et la Côte Vermeille. À partir de ces éléments, le document conclut à la compatibilité du volume annuel prélevé par les forages de Montescot, destinés à l'alimentation du réservoir du Gran Bosc (1 528 969 m³/an), avec la limite réglementaire autorisée (1 636 888 m³/an).

Toutefois, la MRAe note que cette démonstration ne s'appuie sur aucun élément probant quant à l'évolution démographique ou à la dynamique de consommation des communes voisines alimentées par les mêmes captages. L'hypothèse implicite d'une stagnation des besoins hors périmètre communal apparaît, dans ce contexte, insuffisamment étayée. Si les tendances d'évolution des autres unités de distribution devaient se calquer sur celles constatées à Elne — soit une croissance de 17 % des volumes mis en distribution pour un rendement porté à 80 % — le dépassement des volumes autorisés pourrait alors être avéré.

La MRAe considère en conséquence nécessaire d'actualiser la démonstration de l'adéquation entre les besoins et la ressource en intégrant les perspectives de développement démographique et économique propres à l'ensemble des unités de distribution raccordées au réservoir du Gran Bosc.

Enfin, 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 que les projections du SAGE des « *nappes plio-quadernaires de la plaine du Roussillon* » se limitent à l'horizon 2030 quand celui du PLU est à 2034. 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.

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 ;

²³ La MRAe rappelle que les changements de destination de bâtiments agricoles dans une commune soumise à la loi Littoral ne sont pas autorisés.

– compléter le bilan besoins/ressources pour tenir compte de la consommation annuelle réelle et des perspectives d'évolution démographique sur l'ensemble des unités de distribution alimentées par le réservoir du Gran Bosc.