



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

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

Avis sur la révision du PLU de la commune de Leucate (Aude)

N°Saisine : 2025-014724

N°MRAe : 2025AO75

Avis émis le 23 juillet 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 29 avril 2025, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Leucate pour avis sur le projet de révision de son 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 en collégialité électronique conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Florent Tarrisse, Jean-Michel Salles, Annie Viu, Stéphane Pelat, Yves Gouisset.

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 30 avril 2025.

Le préfet de département a également été consulté.

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

L'avis porte sur le projet de révision du Plan Local d'Urbanisme (PLU) de la commune de Leucate. Ce territoire littoral fragile au plan écologique est fortement impacté par le tourisme. Aussi le présent document poursuit l'ambition de poursuivre le développement touristique tout en assurant la préservation des milieux. L'avis rendu souligne un décalage entre les ambitions affichées par la commune dans le rapport de présentation et les dispositions de mise en œuvre proposées dans la partie réglementaire.

Tout d'abord, la MRAe note que le projet prévoit la création de 665 logements d'ici à 2040, sans qu'aucune justification démographique précise n'en explique la nécessité. Alors même que la commune ne vise pas une croissance importante de sa population permanente, un tel volume de construction doit être argumenté. Ce flou se retrouve également dans la stratégie d'aménagement : bien que la commune affirme vouloir limiter sa consommation foncière conformément à la loi Climat et Résilience, elle rend immédiatement urbanisables 16 hectares, soit bien au-delà des objectifs annoncés. L'absence de phasage ou de hiérarchisation dans les zones à urbaniser remet en question la crédibilité de la trajectoire de sobriété foncière présentée dans le projet.

Sur le plan environnemental, il apparaît que si des enjeux écologiques forts sont identifiés, notamment sur le plateau de Leucate ou autour des plages et des zones humides, ces analyses restent trop générales et peu documentées. Aucun inventaire de terrain complet n'a été mené sur les secteurs sensibles. Les mesures de protection proposées n'apparaissent pas clairement dans le règlement opposable. Cette lacune affaiblit potentiellement la prise en compte des milieux naturels dans la planification.

Par ailleurs, la MRAe attire l'attention sur le passage de 55 hectares d'espaces naturels (zones NS) en zones de loisirs (zones NL), principalement sur des secteurs littoraux comme Leucate Plage, le Mouret ou les Coussoules. Cette évolution est présentée comme un simple encadrement des usages existants, mais elle pourrait ouvrir la voie à une intensification des activités sur des secteurs particulièrement sensibles, dont certains sont déjà affectés par l'érosion du trait de côte, inventoriés au titre des zones humides ou des ZNIEFF, voire protégés.

Sur la question de la ressource en eau, la commune a insuffisamment justifié ses choix eu égard aux alertes figurant par ailleurs dans son schéma directeur d'alimentation en eau potable. La vulnérabilité qualitative et quantitative des nappes pourrait conduire à une réduction des volumes prélevés qui exposerait la commune à un déficit d'approvisionnement.

Enfin, si le PLU évoque des ambitions en matière de mobilités douces, en lien avec le projet de pôle d'échange à La Franqui, la MRAe relève que cette orientation n'est pas suffisamment développée. La forte saisonnalité de la fréquentation touristique mérite une planification plus approfondie. Il paraît pertinent d'introduire une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) spécifiquement dédiée aux déplacements, afin de structurer les choix de mobilité de manière cohérente et d'encourager de véritables alternatives à la voiture individuelle, notamment en période estivale.

En conclusion, si la révision du PLU de Leucate affiche des intentions positives, elle souffre d'un manque de justification tant sur le plan environnemental que dans la traduction opérationnelle de ses objectifs. La MRAe recommande donc de nombreuses améliorations, notamment une meilleure justification des besoins en logements, une planification plus sobre de l'urbanisation, une évaluation environnementale plus solide et argumentée, notamment au regard des enjeux de la zone littorale, une stratégie plus aboutie de gestion de l'eau, et une réflexion approfondie sur les mobilités.

AVIS DÉTAILLÉ

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

La révision du PLU de Leucate 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 territoire et du projet

Leucate est une commune littorale et une station balnéaire située à l'extrême sud-est du département de l'Aude, à environ 20 km de Perpignan. Elle occupe une position stratégique d'interface entre les aires d'influence de Perpignan et de Narbonne, le long du Golfe du Lion, sur l'axe historique reliant l'Italie à l'Espagne. À ce couloir côtier structurant s'ajoutent des flux en direction de Toulouse et Bordeaux.

La commune fait partie de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne qui regroupe 37 communes pour un total de 133 006 habitants (2022). Elle est également intégrée au périmètre du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Narbonnaise, couvrant 25 communes et environ 80 000 habitants. Le SCoT, révisé le 28 janvier 2021, classe Leucate en tant que pôle secondaire au sein de son armature urbaine.

En 2022, Leucate comptait 4 550 habitants (source INSEE). La commune connaît une forte fréquentation touristique : en haute saison, sa population est multipliée par 17, atteignant plus de 78 000 personnes, dont environ 72 000 résidents secondaires. Le tourisme constitue un pilier majeur de l'économie locale.

L'agriculture est principalement concentrée dans le nord de la commune, en dehors des zones lagunaires et sableuses. Les cultures se développent notamment sur le plateau de La Franqui et dans le secteur occidental, entre l'autoroute A9 et la départementale D6009. Le foncier agricole, peu diversifié, est majoritairement consacré à la viticulture. Par ailleurs, la conchyliculture représente une filière locale dynamique, exploitant les potentialités de l'étang de Leucate.

Le tissu économique hors tourisme reste limité. La commune ne dispose que d'une seule zone d'activités – la zone artisanale de Leucate – d'une superficie de 4,91 hectares, située au sud du village. Cette taille est modeste comparée aux zones d'activités d'autres communes de gabarit similaire au sein du Grand Narbonne.

L'organisation spatiale de la commune présente une particularité : Leucate est composée de cinq entités urbaines distinctes, fonctionnant presque de manière autonome, et ne répond pas au schéma traditionnel d'un bourg principal entouré de hameaux dépendants.

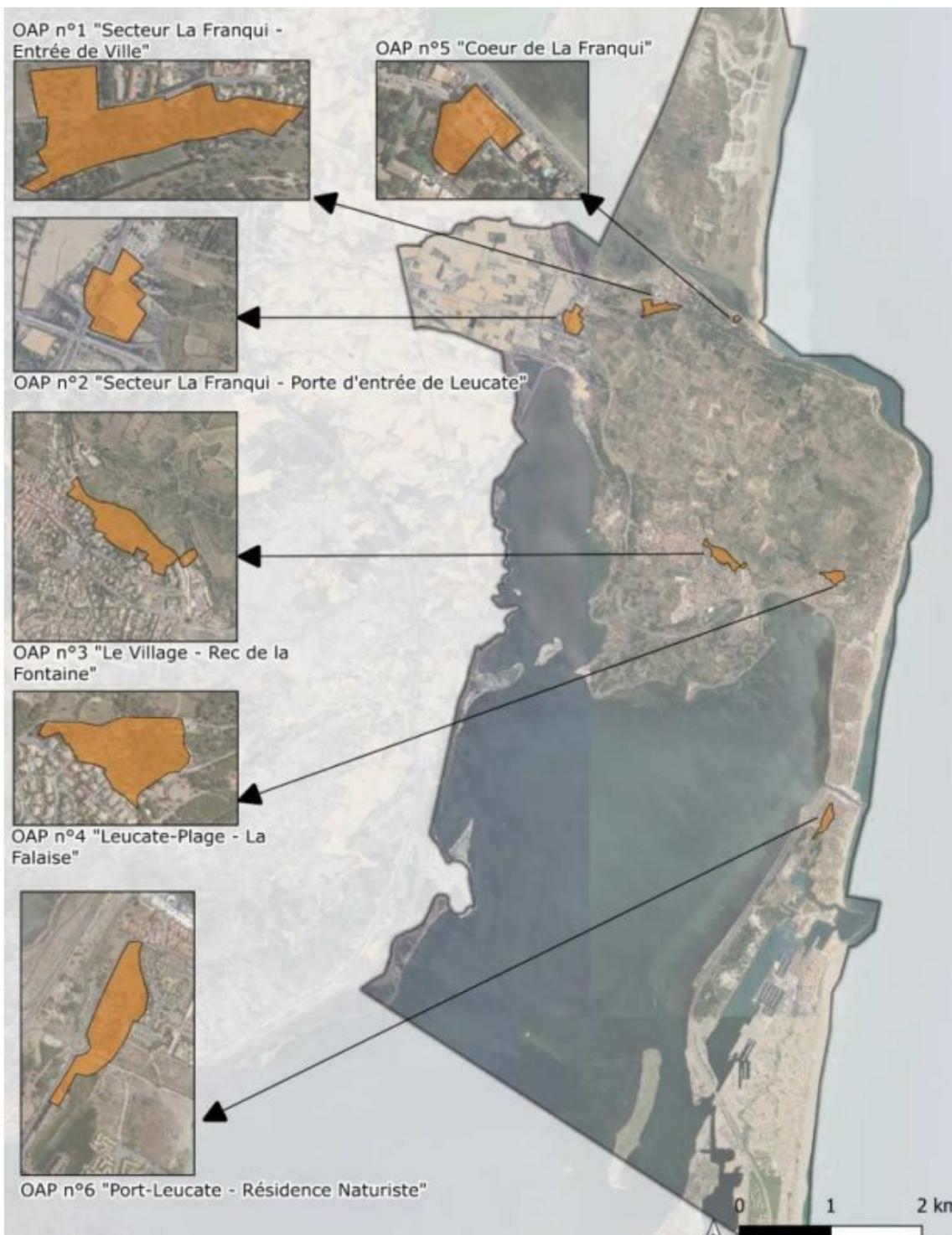
Enfin, la commune est desservie par une gare secondaire, la gare TER de Leucate-La Franqui, implantée à proximité du secteur de La Franqui.

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

Le projet retenu par la commune, traduit dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), s'articule autour de 3 axes principaux qui visent à « améliorer la vie quotidienne des Leucatois » (axe 1), « conduire la transition environnementale et s'adapter aux effets du changement climatique » (axe 2) et « renforcer l'attractivité et le développement économique de la destination Leucate » (axe 3).

La commune souhaite toutefois soutenir un rythme de production de logements tous types confondus en produisant au moins 44 logements par an en moyenne, soit 665 logements supplémentaires à minima en 15 ans (2025-2040).

Le PLU décline son projet de développement dans 6 OAP sectorielles et 1 OAP thématique.



Localisation des orientations d'aménagement et de programmation (OAP)

Carte synthèse des orientations du PADD



Carte de synthèse des orientations du PADD (p.16 du PADD)

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Pour la MRAe, les principaux enjeux pour ce projet de révision du PLU de Leucate concernent :

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des milieux naturels et paysagers ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- la prise en compte des enjeux liés à la transition énergétique.

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

La MRAe relève l'absence de résumé non technique. Le résumé non technique est une pièce indispensable du dossier à soumettre à l'enquête publique. Il doit être auto-portant, facilement compréhensible, donc illustré par des cartes et schémas afin de permettre au public de comprendre les motifs de la révision envisagée du PLU ainsi que les impacts du PLU révisé sur l'environnement.

La MRAe recommande de produire un résumé non technique auto-portant, facilement compréhensible, illustré par des cartes et schémas afin de permettre au public de comprendre les motifs de la révision du PLU envisagée ainsi que les impacts du PLU révisé sur l'environnement.

La MRAe rappelle que la recherche de solutions de substitution raisonnables fait partie des éléments obligatoires de la démarche d'évaluation environnementale. Ainsi, lorsque le PLU établit dans son PADD un objectif d'augmentation de population et donc du parc de logements, ou la création de parkings pour répondre au développement touristique, la collectivité ne peut se borner à présenter une seule solution d'implantation. A l'aune de ces alternatives la collectivité doit justifier ses choix et notamment démontrer qu'elle a privilégié celles de moindre impact sur l'environnement et la santé.

La MRAe recommande de justifier et de restituer la démarche ayant conduit au choix et à la localisation des secteurs de développement de l'urbanisation retenus par le projet de PLU, au regard de différents scénarios alternatifs et de leurs enjeux environnementaux.

5 Prise en compte de l'environnement

5.1 Consommation d'espace

Le taux de croissance démographique moyen de Leucate a connu différentes variations au cours des cinquante dernières années. Très important sur la période 1975-1982 (+6.77%) il connaît un ralentissement entre 1982 et 1999. Depuis 2009, la hausse de la population est plus raisonnée et se traduit par un taux de croissance annuel moyen de +0.7 % sur la période 2015-2021. La dynamique démographique de Leucate est portée par un solde migratoire positif depuis 1968, qui permet une augmentation de sa population.

La répartition des logements de Leucate en 2021 est la suivante : 15,7 % de résidences principales, 83,9 % de résidences secondaires et 0,4 % de logements vacants. Le taux de logements vacants, particulièrement bas sur la commune traduit un parc immobilier très tendu.

Sur la période 2012-2021, 246 logements ont été construits, soit en moyenne 27 logements par an, avec un pic de la production en 2012 et 2013 et 90 logements commencés sur les deux ans. Les logements commencés entre 2012 et 2021 sont à 93 % de type individuel pur, contre 7 % d'individuel groupé.

Le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) prévoit un rythme de production de 44 logements par an en moyenne, tous types confondus, ce qui correspond à environ 665 logements supplémentaires à l'horizon 2040 (sur la période 2025-2040).

Toutefois, ce volume de production ambitieux n'est pas clairement justifié soit par des perspectives de développement de la population permanente (la commune ne prévoit pas d'étendre sa population permanente (cf. page 4 du PADD)), soit par une accélération de la dynamique touristique. Par ailleurs, le PADD n'indique aucun objectif chiffré d'accueil de population.

Cette contradiction, entre un objectif quantitatif élevé en matière de construction de logements et l'absence d'intention d'augmenter la population résidente, soulève une interrogation majeure sur la finalité réelle de cette production de logements que l'on imagine exclusivement tournée vers des résidences secondaires.

La MRAe recommande de justifier de manière claire et chiffrée les besoins en logements inscrits dans le PADD, en les articulant avec une trajectoire démographique cohérente et une analyse fine des fonctions résidentielles du territoire, et une réflexion sur les équilibres à privilégier (résidences principales, secondaires, logement saisonnier, etc.).

Entre 2011 et 2021, la commune de Leucate a consommé 16,26 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF), soit une moyenne de 1,6 hectare par an. Cette consommation se répartit de la manière suivante :

- 40 % pour des projets à vocation mixte,
- 33,5 % pour de l'habitat individuel,
- 24 % pour des activités économiques,
- 1,1 % pour des consommations sans local,
- 0,8 % pour de l'habitat collectif,
- 0,5 % pour des dépendances.

Afin de modérer cette dynamique, le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) fixe une consommation maximale de 15,71 hectares sur la période 2021-2031 :

- 12,8 hectares à vocation d'habitat,
- 2,91 hectares à vocation économique et d'équipements.

Toutefois, cet objectif, quasi identique au taux de progression de la décennie précédente, reste supérieur aux exigences posées par la loi climat et résilience, à laquelle la commune déclare vouloir se conformer. En pages 228 et 229 du PLU, il est en effet précisé que Leucate s'inscrit dans la trajectoire de réduction imposée par la loi, visant une diminution de 50 % de la consommation d'espace constatée sur la période précédente (2011-2021), soit un plafond de 8 hectares pour 2021-2031.

En tenant compte de la consommation déjà engagée entre 2022 et 2024 (2,3 hectares), la commune indique viser un objectif de 5,7 hectares de consommation supplémentaire entre 2025 et 2031. Pour la décennie suivante (2031-2040), l'objectif est fixé à 5 hectares supplémentaires ; ce qui porterait la consommation totale à 10,7 hectares entre 2025 et 2040, alors que la trajectoire doit viser le zéro artificialisation nette à l'horizon 2050.

La MRAe constate que la trajectoire de réduction de la consommation d'espace, pourtant affichée par la commune dans le cadre de l'application de la loi climat et résilience, n'est pas traduite dans les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du projet de PLU.

En effet, les OAP relatives aux zones à urbaniser (zones AU) ne prévoient aucun échancier ou phasage dans le temps. Au contraire, elles qualifient ces secteurs comme étant "immédiatement aménageables au moyen d'une ou plusieurs opérations d'ensemble" ; ce qui rend l'ensemble des zones immédiatement mobilisables pour l'urbanisation, sans hiérarchisation ni planification progressive.

Ce dispositif est en contradiction avec les objectifs de modération affichés.

Cette absence de phasage compromet la crédibilité de la trajectoire annoncée, et ne garantit en rien que la consommation d'espace sera effectivement limitée au regard des engagements pris. Elle limite également les marges d'adaptation ou de régulation futures, en fonction de l'évolution réelle des besoins en logements ou en activités.

La MRAe recommande d'intégrer un phasage opérationnel clair dans les OAP des zones AU, assorti d'un échancier progressif cohérent avec les objectifs chiffrés de réduction de la consommation foncière. À ce titre, elle invite la commune à moduler l'ouverture à l'urbanisation des secteurs AU pour les périodes 2025-2031 puis 2031-2040 et veiller à la cohérence entre les OAP, le PADD et les objectifs de la loi climat et résilience.

Le potentiel de densification et de division parcellaire identifié sur la commune de Leucate est estimé à 10,66 hectares. Le PADD prévoit que 45 % de la production de logements à venir se réalise à l'intérieur de l'enveloppe urbaine existante.

À l'échelle supra-communale, le schéma de cohérence territoriale (SCoT), dans les prescriptions de l'objectif 3-1-2 du document d'orientations et d'objectifs (DOO), fixe un cap à l'horizon 2040 pour l'ensemble du littoral maritime, incluant les communes de Gruissan, Fleury d'Aude, Leucate, La Palme et Port-la-Nouvelle. Ce besoin est évalué à un maximum de 7 000 logements, avec une exigence forte : 60 % de ces logements doivent être réalisés dans l'enveloppe urbaine existante, dans une logique de sobriété foncière et de limitation de l'artificialisation des sols.

Or, la commune de Leucate, en ne projetant que 45 % de sa production de logements dans le tissu urbain existant, s'écarte notablement de cette exigence de sobriété posée par le SCoT. Cette sous-utilisation du potentiel de densification – pourtant identifié à plus de 10 hectares – limite les capacités de renouvellement urbain, renforce la pression sur les espaces naturels et agricoles, et ne permet pas d'atteindre les objectifs du SCoT, pourtant opposables au PLU.

La MRAe recommande d'augmenter la part de la production de logements réalisée dans l'enveloppe urbaine existante, en se rapprochant des objectifs fixés par le SCoT, soit un minimum de 60 % ou, à défaut, de justifier pourquoi elle s'écarte de cet objectif.

5.2 La préservation des milieux naturels et paysagers

La commune de Leucate présente une richesse écologique remarquable, avec une présence importante de corridors et de réservoirs de la trame verte et bleue identifiée dans le Schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-région Languedoc-Roussillon. Le territoire communal comprend plusieurs zonages (Natura 2000, ZNIEFF...) attestant d'une grande diversité de milieux accueillant de nombreuses espèces remarquables de faune et de flore.

Près de 95 % de la surface communale est concernée par un périmètre d'inventaire ou de protection. Les types de périmètres sont nombreux et se superposent entre eux, soulignant l'importance des habitats naturels de la commune, au niveau régional (PNR), national (ZPS, ZSC), et international (Ramsar) :

- 14 ZNIEFF de type 1, et 3 ZNIEFF de type 2, couvrant au total 82 % de la surface communale ;
- 14 zones humides identifiées par le Syndicat Mixte Rivage, couvrant 5 % du territoire communal ;
- 2 sites Ramsar, représentant au total 60 % de la surface communale.
- 9 zones Natura 2000, 5 zones spéciales de conservation et 4 zones de protection spéciale
- un site inscrit « Plateau de Leucate », ce site couvre une surface de 1527 ha au total, dont 1335 ha sur le territoire de Leucate, représentant 27 % de la commune.
- un parc naturel régional : La Narbonnaise en Méditerranée. Ce parc présente une superficie totale de 77000 ha dont 2 131 ha sur le territoire de Leucate, représentant 43 % du territoire communal. La partie présente sur la commune concerne principalement le plateau de Leucate composé de falaises et de pelouses sèches.
- deux espaces naturels sensibles (ENS).

Les secteurs susceptibles d'être impactés sont énumérés et localisés dans le rapport d'évaluation environnementale. Néanmoins, l'état initial, l'analyse des incidences et la mise en œuvre des mesures d'évitement et de réduction sur les zones susceptibles d'être impactées de manière notable sont jugés trop sommaires.

Par ailleurs, l'analyse de l'état initial ne comporte pas d'évaluation des enjeux relatifs aux espèces protégées présentes sur le territoire communal, qui présente des enjeux floristiques forts, à peine évoqués dans le rapport de présentation.

Sur le volet méthodologique, le rapport de présentation indique que « *l'analyse des incidences des OAP n'est pas, au sens réglementaire, une étude d'impact des projets qui pourront voir le jour au sein de ces OAP. De ce fait, le niveau de précision attendu quant aux inventaires de terrain réalisés pour la présente analyse n'est pas, par définition, le même que ceux menés lors d'une étude d'impact.* » (p.41)

La MRAe ne partage pas cette approche. Bien que des enjeux forts aient été identifiés, le niveau d'analyse reste comparable à celui observé dans la plupart des évaluations environnementales des documents d'urbanisme. Cette approche ne respecte pas le principe de proportionnalité dans la caractérisation des enjeux, tel que défini à l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme.

Ainsi, par exemple, concernant l'OAP Leucate plage la Falaise, dont le niveau d'enjeu est jugé fort, l'évaluation environnementale décrit le site comme un secteur localisé au sein de plusieurs périmètres à statut qui présente des habitats naturels variés et accueillant potentiellement des espèces d'intérêt communautaire. Or, en précisant simplement que l'« *OAP prévoit la préservation d'éléments fonctionnels (trame arborée, murets...) sur l'ensemble du secteur* » (p.141 de l'évaluation environnementale), sans aucun appui cartographique (linéaires, surfaces concernées), ni précision claire sur les espèces susceptibles d'être impactées, l'évaluation environnementale conclut à un niveau d'incidence faible. Ce défaut d'analyse est constaté sur l'ensemble des secteurs qui présentent des enjeux forts.

S'agissant des mesures ERC, certains extraits de l'évaluation environnementale interrogent quant à la réelle prise en compte des enjeux environnementaux : « *préserver les prairies humides au sud autant que possible* » (p.137), « *préserver le secteur autant que possible. Limiter l'artificialisation des sols et la destruction des habitats naturels.* » p.139, « *préserver la trame arborée autant que possible* » p.140, « *préserver les près salés au sud autant que possible* ».

Au regard des enjeux forts relevés, afin d'éclairer le public sur le niveau d'ambition de la révision du PLU en matière de prise en compte des enjeux sur la biodiversité et les milieux naturels, il est attendu pour chaque zone susceptible d'être touchée de manière notable :

- une description détaillée des habitats naturels et de leurs fonctionnalités ;
- la réalisation d'inventaire de terrain, leur méthodologie et la présentation de données brutes, intégrant l'analyse des données disponibles auprès des acteurs et experts locaux ;
- une carte de hiérarchisation des enjeux ;
- une analyse des incidences basée sur un état initial complété ;
- une présentation plus lisible des mesures d'évitement et de réduction, assortie d'une cartographie détaillée.
- la présentation des modalités de traduction réglementaire de préservation des enjeux écologiques dans le règlement écrit et les OAP.

La MRAe recommande de renforcer l'évaluation environnementale des secteurs présentant des enjeux forts en termes de biodiversité, conformément au principe de proportionnalité inscrit à l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme. Pour les zones susceptibles d'être impactées de manière notable, il est attendu une analyse détaillée des espèces et enjeux s'appuyant sur des inventaires de terrain. Sur la base de ces diagnostics la commune devra proposer des mesures opposables d'évitement et de réduction.

Le code de l'urbanisme dispose qu'en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de 100 mètres à compter de la limite haute du rivage ou, pour les plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, à compter de la limite des plus hautes eaux. L'objectif de cette règle est de préserver de l'urbanisation cette zone particulièrement sensible dans laquelle le principe de protection de l'environnement doit primer sur le principe d'aménagement.

Le plan local d'urbanisme doit classer les espaces non urbanisés situés dans la bande des 100 mètres en zone A ou N dont le règlement interdira toute construction ou installation, exception faite de celles que la loi littoral autorise dans ces espaces, soit au titre des travaux confortatifs, soit au titre des exceptions. Ainsi, les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau peuvent faire l'objet d'exception.

A ce titre, la MRAe relève que plusieurs secteurs compris dans la bande des 100 m initialement zonée NS (correspondant aux espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation) au sein du PLU en vigueur, évoluent en zone NL correspondant aux secteurs compris dans la bande des 100 m accueillant les concessions de plage.

Ces évolutions du zonage NS en zonage NL concernent essentiellement 3 zones :

- la zone de Leucate plage
- la plage du Mouret
- la plage des Coussoules

L'argument selon lequel la zone NL se limite à encadrer les activités existantes (p.140) paraît contestable, dès lors que le projet de révision prévoit le déclassement de près de 55 hectares de zone naturelle (NS) en zone de loisirs (NL). La MRAe relève que les impacts liés aux concessions de plage ne sont pas abordés dans l'évaluation environnementale or leur présence bien qu'indépendante du PLU génère des impacts significatifs. La MRAe considère que le zonage du PLU n'a pas pour objet de pérenniser une activité commerciale, dont les impacts significatifs sont potentiellement de nature à altérer les fonctionnalités écologiques du secteur.

Ainsi, dans la fiche ZNIEFF du Lido du Mouret, créée en 2007 et actualisée en 2024, il est précisé que la conservation de ce dernier reliquat d'espace naturel passe par la gestion de la fréquentation humaine. Une meilleure application de la réglementation déjà existante concernant la circulation des véhicules à moteur semble nécessaire. Enfin, il est impératif de cesser l'urbanisation et l'artificialisation de ce lido, y compris par des structures légères et démontables.

La MRAe recommande de préciser et justifier les motivations de classer près de 55 hectares de zone naturelle (NS) jusqu'ici en zone de loisirs (NL), en particulier au regard de l'objectif affiché de simple encadrement des activités existantes. Le rapport de présentation doit analyser les incidences des activités liées aux concessions de plage sur les milieux naturels, notamment sur le secteur du Mouret, identifié comme en érosion marquée, et sur le Lido classé en ZNIEFF (où toute artificialisation, y compris par des structures légères, est déconseillée), et d'en déduire les mesures d'évitement et de réduction indispensables à la préservation de milieux à enjeux forts et particulièrement fragiles.

Le territoire offre des entités paysagères variées, identifiées dans l'atlas des paysages de l'ex-région Languedoc-Roussillon. La MRAe relève plusieurs dispositions réglementaires contraires aux principes et dispositions de la loi Littoral dont voici quelques exemples.

Le règlement écrit du PLU autorise, en secteur Ns (correspondant aux coupures d'urbanisation et aux espaces remarquables), les constructions à usage agricole sans limitation de surface ; ce qui ouvre potentiellement la voie à des constructions agricoles disproportionnées au regard des objectifs de préservation paysagère et environnementale assignés à ces secteurs sensibles..

Par ailleurs, cette disposition est incompatible avec les prescriptions de la « loi littoral » pour les espaces remarquables et caractéristiques mentionnés à l'article L.121-24 du Code de l'urbanisme. Dans ces secteurs, pour les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales ou forestières la surface de plancher créée ne doit pas excéder 50 m².

Cette absence d'encadrement réglementaire compromet le respect des principes fondamentaux de la loi Littoral et porte atteinte à la vocation de protection stricte de ces espaces, notamment en matière de continuité écologique, de préservation des paysages et de maîtrise de l'urbanisation linéaire.

Les secteurs Ng du PLU correspondent aux campings existants et autorisent l'extension de leurs périmètres actuels.

Cette disposition est également contraire aux dispositions de la loi littoral, qui interdit expressément toute extension de campings en dehors des espaces urbanisés de la commune (article L.121-8 du Code de l'urbanisme). Dès lors, les secteurs Ng doivent être strictement limités aux emprises légalement autorisées des campings et aires de camping-cars existants.

Par ailleurs, le camping des Coussoules est partiellement situé dans la bande littorale des 100 mètres, espace particulièrement protégé par l'article L.121-16 du Code de l'urbanisme, où aucune construction ni extension de construction existante ne peut être autorisée.

En l'état, le zonage et les dispositions réglementaires applicables aux secteurs Ng ne garantissent pas le respect des principes fondamentaux de la loi Littoral, qui visent à protéger les espaces remarquables et menacés.

Le règlement écrit des zones A et N dispose que peuvent être autorisées les constructions ou installations nécessaires à des équipements d'intérêt collectifs, or en discontinuité des agglomérations ou du village, ces constructions pouvant être considérées comme de l'extension de l'urbanisation au sens de la loi littoral (cf. CE du 11 juin 2021) ne pourront pas être autorisées.

La MRAe recommande de proposer un règlement écrit du PLU permettant d'assurer la préservation des paysages littoraux et de limiter l'artificialisation du rivage, en cohérence avec les dispositions de la loi littoral.

5.3 Gestion de la ressource en eau

Le territoire de Leucate relève du SDAGE Rhône-Méditerranée 2022-2027 et du SAGE des nappes plio-quaternaires de la plaine du Roussillon. Il est situé dans la zone de répartition des eaux (ZRE) des couches Pliocène du Roussillon, et concerné par quatre masses d'eau souterraines.

Selon le rapport de présentation, les prélèvements d'eau réalisés sur la commune sont exclusivement destinés à la production d'eau potable, les usages agricoles étant alimentés depuis d'autres communes (p.98). Leucate est desservie par le Syndicat Mixte de Production d'Eau Potable Leucate-Le Barcarès (SMIPEP), qui exploite deux forages à Leucate et dix au Barcarès, dans les Pyrénées-Orientales.

Sur la base d'une projection démographique issue du SCoT (+0,6 %/an), le rapport prévoit une augmentation de 270 habitants à l'horizon 2030, générant une hausse de la demande en eau potable d'environ 48 000 m³ (p.99). Il est précisé que cette évolution implique une amélioration de l'efficacité du réseau et une politique de sobriété dans la gestion de l'eau. Un schéma directeur de l'eau potable est actuellement en cours d'élaboration.

Cependant, le bilan ressources-besoins présenté se limite à l'état actuel des autorisations de prélèvement et conclut à l'absence de déficit. Cette approche semble insuffisante au regard du SDAGE, qui qualifie l'état quantitatif de la nappe multicouche pliocène du Roussillon de médiocre, signalant un déséquilibre structurel dû à des prélèvements excédant les capacités de recharge.

L'état initial doit être précisé à l'échelle des masses d'eau, avec une évaluation croisée des besoins, des volumes prélevés, de leur évolution et des déficits existants. Il est également nécessaire d'intégrer une analyse prospective prenant en compte les effets du changement climatique sur les ressources disponibles et les usages, afin de vérifier l'adéquation à court, moyen et long terme entre la ressource et les besoins, c'est à dire les ressources nécessaires sont et resteront disponibles sans aucune aggravation du déficit déjà constaté.

La MRAe recommande de préciser l'analyse de la disponibilité de la ressource en eau à l'échelle des masses d'eau concernées, en intégrant :

- l'état quantitatif réel des nappes, notamment celles identifiées en déséquilibre par le SDAGE,
- une estimation globale et prospective des besoins en eau tous usages confondus,

- les effets attendus du changement climatique sur la disponibilité et la demande en eau,
- et une évaluation de l'adéquation ressource/besoins à court, moyen et long terme.

Ces éléments sont indispensables pour justifier la faisabilité du projet communal dans un contexte de gestion équilibrée et durable de la ressource, conformément aux orientations du SDAGE et à la directive-cadre sur l'eau.

Entre 2016 et 2021, le volume d'eau potable prélevé sur la commune de Leucate a diminué de 26,7 % (p.98 du rapport de présentation). Toutefois, cette baisse importante n'est pas accompagnée d'éléments d'analyse permettant d'en identifier les causes — qu'il s'agisse de mesures de sobriété, de baisse conjoncturelle de la consommation ou de changement des usages.

Malgré cette diminution, la consommation annuelle moyenne par habitant restait en 2022 élevée, à environ 177 m³/hab, soit un niveau nettement supérieur à la moyenne nationale, significative de l'impact de la saison touristique durant laquelle les mesures de sobriété en eau sont moins mises en œuvre.

Les leviers identifiés pour réduire la consommation se limitent à l'amélioration du rendement du réseau et à des pratiques d'aménagement paysager (choix d'essences locales peu consommatrices d'eau). Le rapport sur le schéma directeur d'alimentation en eau potable (novembre 2023, en annexe) mentionne un objectif de rendement de 80 % pour le Grand Narbonne d'ici 2024/2025. Or, en 2023, le rendement sur le territoire communal n'était que de 75 %, traduisant un écart significatif à l'objectif fixé.

La MRAe recommande de documenter les causes de la baisse des prélèvements en eau observée entre 2016 et 2021 afin de distinguer les effets conjoncturels des actions structurelles mises en œuvre. Il est également attendu :

- une analyse comparative de la consommation par habitant au regard des moyennes territoriales et nationales ;
- une stratégie de réduction de la consommation d'eau assortie d'objectifs chiffrés, de délais et d'indicateurs de suivi ;
- une évaluation de la trajectoire d'amélioration du rendement du réseau permettant de vérifier l'atteinte de l'objectif de 80 % dans les délais annoncés par le SCOT.

Ces éléments sont nécessaires pour apprécier la cohérence de la planification urbaine avec les exigences de sobriété et de préservation de la ressource, en cohérence avec le SDAGE et les objectifs de transition écologique.

Le rapport de présentation reconnaît l'existence de pressions déjà importantes sur les masses d'eau souterraines du territoire. Leucate relève du SDAGE Rhône-Méditerranée 2022–2027, qui fixe parmi ses orientations fondamentales la nécessité d'atteindre et préserver l'équilibre quantitatif, notamment par un meilleur partage de la ressource en eau et une anticipation des besoins futurs.

Cependant, certaines informations techniques issues du schéma directeur d'alimentation en eau potable (novembre 2023), annexé au dossier, ne sont ni reprises ni analysées dans le rapport de présentation. Plusieurs alertes y sont pourtant formulées :

- les forages captant la nappe peu profonde du Pliocène sont exposés à des phénomènes d'intrusion saline – conséquence directe d'une surexploitation - avec déjà un forage abandonné pour cette raison ;
- si les besoins actuels peuvent être couverts, la qualité de l'eau produite est susceptible de compromettre l'alimentation en eau à moyen terme ;
- enfin, le programme d'action du schéma directeur pour la « Bordure Côtière Nord » prévoit une réduction importante des volumes autorisés, ce qui entraînerait un déficit quantitatif dès 2025 pour Leucate et Le Barcarès.

Ces éléments mettent en évidence un déséquilibre structurel à venir, à rebours des objectifs du SDAGE, sans que cela ne soit pleinement pris en compte dans le diagnostic du rapport de présentation.

La MRAe recommande d'intégrer au rapport de présentation une analyse complète des éléments issus du schéma directeur d'alimentation en eau potable, en particulier :

- l'état de vulnérabilité de la nappe à l'intrusion saline, preuve de sa surexploitation ;
- les perspectives de dégradation qualitative et quantitative de la ressource ;
- les conséquences attendues de la baisse des volumes autorisés à court terme ;
- et les solutions réellement envisageables pour sécuriser l'approvisionnement.

5.4 Maîtrise des déplacements

Le projet de PLU affiche des ambitions louables en matière de développement des mobilités alternatives à la voiture individuelle, notamment à travers la création d'un pôle d'échange multimodal sur le secteur de La Franqui. Cette orientation s'inscrit en cohérence avec les objectifs du SCoT, qui soutient les initiatives touristiques en faveur d'une « destination Méditerranée sans voiture ».

Dans cette dynamique, les collectivités compétentes (commune, intercommunalité), en lien avec les partenaires institutionnels (Département, Région, parc naturel régional de la Narbonnaise), sont incitées par le Scot à engager une réflexion partagée en vue de favoriser un changement des pratiques de mobilité sur le territoire.

Toutefois, le dossier de PLU tel que présenté reste peu détaillé sur ce volet. Compte tenu de la forte fréquentation touristique de la commune, notamment en période estivale, il est nécessaire que la révision du PLU s'accompagne d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique spécifique aux déplacements. Cette OAP permettra de planifier de manière cohérente l'organisation des mobilités sur le territoire, en intégrant l'ensemble des modes (voiture, transport en commun dont le train, covoiturage, vélo, marche à pied...) ainsi que la variabilité des besoins selon les saisons.

Afin de renforcer la lisibilité et l'opérationnalité du projet de PLU en matière de mobilités durables, la MRAe recommande d'intégrer une OAP thématique « déplacements ». Celle-ci doit permettre de planifier et d'assurer la cohérence de l'organisation des mobilités sur le territoire, en tenant compte des spécificités de fréquentation entre périodes estivales et hors saison, et en valorisant les alternatives à l'usage individuel de la voiture.