



Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Avis de la mission régionale  
d'autorité environnementale  
de la région Occitanie  
sur l'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de Cerbère (66)**

n°saisine 2018-6918  
n°MRAe 2019AO7

## Préambule

***Il est rappelé ici que pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage et du public.***

***Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document, mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et 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 plan ou du document et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.***

Par courrier reçu le 5 novembre 2018 par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) Occitanie, la mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) du Conseil général de l'environnement et du développement durable a été saisie pour avis sur le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Cerbère, située dans le département des Pyrénées-Orientales.

Conformément au règlement intérieur du CGEDD et aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 18 janvier 2018), cet avis a été adopté par le président de la MRAe, MM. Philippe Guillard, Bernard Abrial, Jean-Michel Soubeyroux par délégation de la mission régionale. En application de l'article 9 du règlement intérieur du CGEDD, ces derniers attestent qu'aucun intérêt particulier ou élément dans leurs activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause leur impartialité dans l'avis à donner.

Conformément aux articles R.104-23 et R.104-24 du code de l'urbanisme, l'avis a été préparé par la DREAL avant d'être proposé à la MRAe. Pour ce faire, la DREAL a consulté l'agence régionale de santé Occitanie le 22 novembre 2018.

## Synthèse de l'avis

Les fortes sensibilités environnementales, l'application des dispositions des lois Littoral et Montagne et la topographie exercent de fortes contraintes sur le développement urbain de Cerbère. Aussi, le projet d'élaboration du PLU de Cerbère est caractérisé par la volonté d'accueillir une population nouvelle en privilégiant la densification du tissu urbain existant et une extension modérée de l'urbanisation en continuité dans le village et dans le secteur de Peyrefite.

L'évaluation environnementale n'est toutefois pas conduite à son terme sur la question des incidences du PLU sur le patrimoine paysager.

Plus spécifiquement, la MRAe recommande de compléter le rapport de présentation (photos depuis des points de vue à enjeux et représentations graphiques) en vue de réévaluer les incidences du projet de requalification du site de Peyrefite sur le patrimoine paysager et sur le site classé de l'Anse de Terrimbo.

Concernant la qualité des informations et de la démarche d'évaluation environnementale, la MRAe recommande différentes mesures pour garantir une meilleure information du public.

L'ensemble des recommandations de la MRAe sont consignées dans l'avis détaillé qui suit.

## Avis détaillé

### I. Contexte juridique du projet de plan au regard de l'évaluation environnementale

Conformément aux dispositions de l'article R.104-9 du code de l'urbanisme, le PLU de Cerbère fait l'objet d'une évaluation environnementale en raison de la présence d'un site Natura 2000 sur le territoire communal.

Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe Occitanie<sup>1</sup>.

Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », l'autorité compétente pour approuver un plan doit mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes :

- le PLU approuvé ;
- une déclaration résumant :
  - la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans le PLU,
  - la manière dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées ont été pris en considération,
  - les raisons du choix du PLU, compte tenu des alternatives qui avaient été envisagées ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du PLU.

### II. Présentation du projet d'élaboration du PLU

La commune de Cerbère est située à l'extrême sud du département des Pyrénées-Orientales, dans le canton de la Côte Vermeille et l'arrondissement de Céret, dont elle est distante de 52 kilomètres. Le territoire communal est limitrophe de l'Espagne, au sud, et de Banyuls-sur-Mer, au nord. Perpignan est situé à 47 kilomètres au nord. Elle occupe une superficie de 818 hectares et compte 1 349 habitants (INSEE 2015).

L'urbanisation est concentrée dans le tiers sud-est de la commune. La commune est traversée dans sa partie Est par la route départementale (RD) 914, seule voie permettant d'accéder à la ville depuis le reste du département. Elle est desservie par un service de transports collectifs limité (ligne n°400 Perpignan-Cerbère) du fait de la localisation et de la topographie communales, et par une voie de chemin de fer prépondérante dans la liaison entre la France et l'Espagne, comme l'atteste l'affirmation du rôle structurant de la ligne internationale Perpignan-Cerbère dans le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Littoral Sud, dont fait partie la commune.

Cerbère possède un environnement paysager remarquable dont le contraste entre de forts reliefs et la mer Méditerranée est la marque principale. Le territoire est également caractérisé par la place importante de l'exploitation de la terre, notamment par la viticulture. La matrice agricole est ainsi un élément essentiel du paysage cerbérien.

La commune accueille une biodiversité riche et variée du fait de ses caractéristiques climatiques, géographiques et topographiques (relief, orientation) et de la diversité des milieux qu'elle abrite (milieu marin, côte rocheuse, boisements, maquis notamment). Cette richesse se traduit par la présence de nombreux zonages de protection et d'inventaires sur son territoire<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> <http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/avis-rendus-de-la-mrae-occitanie-a373.html>

<sup>2</sup> Annexe1 Diagnostic territorial, p.74 - La commune est incluse dans une réserve naturelle nationale marine, cinq sites Natura 2000, un parc naturel marin, quatre zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), une zone d'inventaire pour la conservation des oiseaux (ZICO), cinq espaces naturels sensibles (ENS), et est concernée par quatre plans nationaux d'action (PNA).

La problématique du stationnement est centrale pour la commune. Au vu de sa topographie, les places sont rares et difficiles à concevoir. Les espaces les plus proches du niveau de la mer sont donc utilisés, notamment le parking du front de mer qui nuit à la cohérence urbaine de la ville.

Cerbère connaît des afflux saisonniers de population du fait de son attractivité touristique, comme l'attestent les 55 % de résidences secondaires dans le parc de logement, ainsi que la présence d'un village vacances et d'un camping sur le territoire communal. Cette attractivité est notamment due à l'attrait des plages, au cadre paysager et naturel pittoresque, et à la réserve marine dans laquelle se trouve un sentier sous-marin aménagé.

Le tourisme et la santé (avec un centre de rééducation pourvoyeur de 120 emplois) sont les deux piliers du développement de la commune.

Elle est membre de la communauté de communes des Albères, de la Côte Vermeille et de l'Illobérus qui regroupe 15 communes et environ 55 000 habitants, et est également incluse dans le SCoT Littoral Sud, en cours de révision. Elle est soumise au règlement national d'urbanisme (RNU) depuis le 27 mars 2017<sup>3</sup>.

Cerbère est également concernée par l'application des dispositions des lois « Littoral »<sup>4</sup> et « Montagne »<sup>5</sup>.

La commune a connu une période de diminution de sa population entre 2007 et 2012 (moins 147 habitants) s'expliquant par un ralentissement de l'activité économique, par l'éloignement des pôles d'emplois du département, ainsi que par une desserte routière qui n'est pas directe. La population s'est cependant stabilisée entre 2012 et 2015.

Le projet de PLU vise l'accueil de 200 habitants supplémentaires d'ici 2033 (quinze ans), ce qui porterait la population à 1 550 habitants. Pour atteindre cet objectif, la commune prévoit la construction de 100 logements et la consommation de 5,65 hectares, ce qui représente une diminution du taux annuel de consommation d'espace d'environ 50 % par rapport aux dix dernières années, durant lesquelles 7,5 hectares ont été consommés.

Le projet de PLU de Cerbère est structuré autour de quatre orientations exposées dans le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) :

- 1) requalification urbaine et amélioration du cadre de vie ;
- 2) maintien et développement de l'activité touristique liée à un environnement naturel riche et à une activité viticole attractive ;
- 3) amélioration des déplacements internes à la commune tout en favorisant les connexions avec la plateforme ferroviaire ;
- 4) requalification et préservation du site de Peyrefite.

---

<sup>3</sup> Voir article L.111-1 et suivants, et notamment l'article L.111-3 du code de l'urbanisme qui dispose : « *En l'absence de plan local d'urbanisme, de tout document d'urbanisme en tenant lieu ou de carte communale, les constructions ne peuvent être autorisées que dans les parties urbanisées de la commune.* »

<sup>4</sup> Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral

<sup>5</sup> Loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne

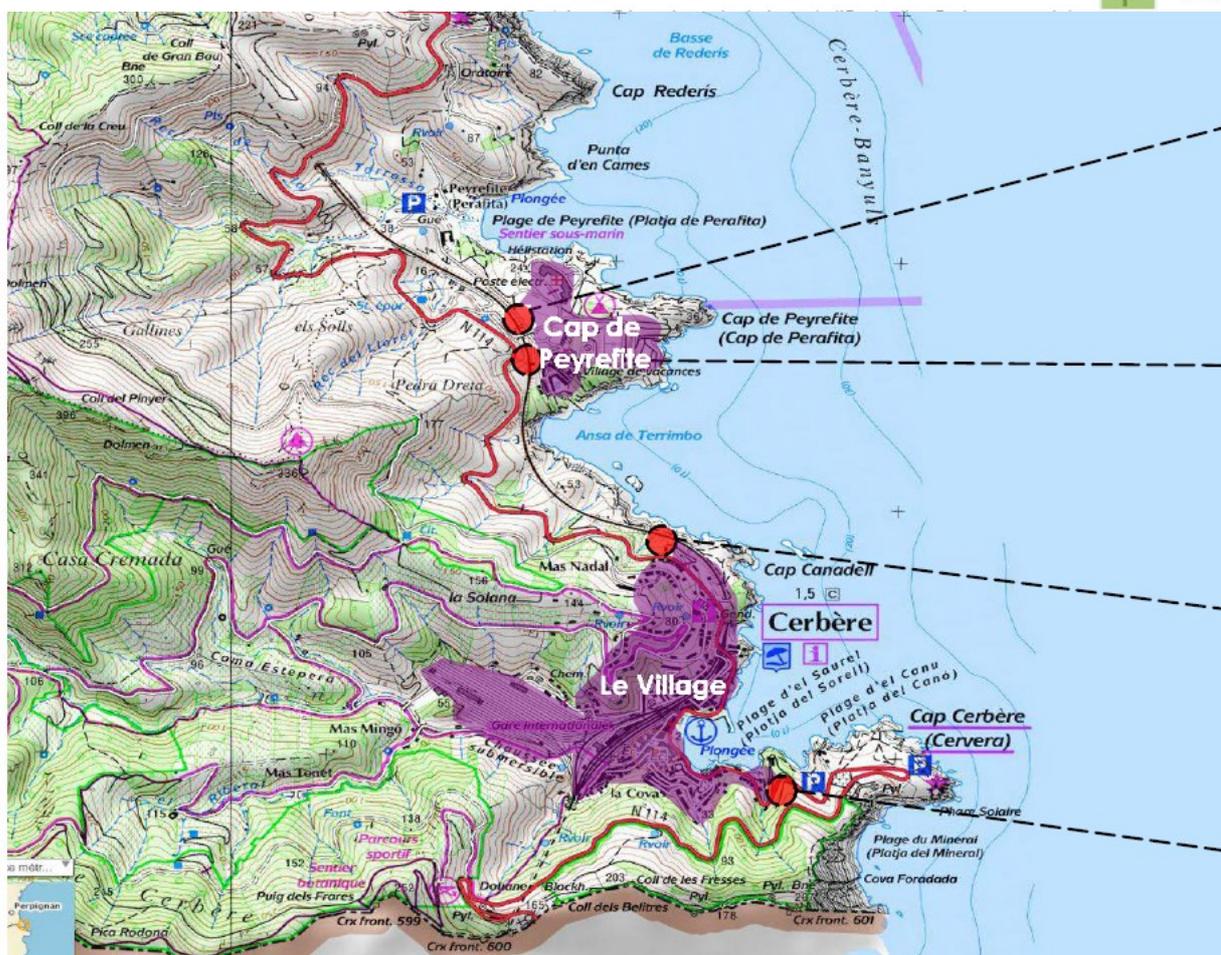
<sup>6</sup> Les dispositions de ces lois sont présentées et expliquées dans Annexe1 Diagnostic territorial, 2.4., p.9 et 10



Cartographie: CRBE - Source : SIG DREAL - SRCE

Echelle 500 m

- |  |  |  |   |  |  |
|--|--|--|---|--|--|
|  | Préserver les réservoirs de biodiversité et leur qualité paysagère |  | Prendre en compte le risque incendie          |  | Développer les énergies renouvelables  |
|  | Prendre en compte le risque ruissellement                          |  | Préserver les espaces agricoles de production |  | Préserver la fonctionnalité des ouvrages de franchissement de la RD914 et de la voie ferrée                          |
|  | Prendre en compte le risque inondation                             |  | Réhabiliter le cap et l'anse de Peyrefite.    |  | Mettre en place un espace tampon le long des ravins au Nord-Est du territoire et restaurer les ripisylves dégradées. |
|  | Prendre en compte le risque côtier                                 |  | Réduire la pression sur la ressource en eau   |  | Protéger la trame verte urbaine  |



### III. Principaux enjeux relevés par la MRAe

Compte tenu de la sensibilité du territoire concerné, des caractéristiques du projet d'élaboration du PLU et de ses incidences potentielles, le présent avis est ciblé sur la préservation du patrimoine paysager.

### IV. Analyse de la qualité du rapport de présentation et de la démarche d'évaluation environnementale

#### IV.1. Caractère complet du rapport de présentation

Un PLU soumis à évaluation environnementale doit comporter un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Le rapport de présentation de l'élaboration du PLU de Cerbère est jugé formellement complet.

#### IV.2. Qualité des informations présentées et démarche d'évaluation environnementale

La MRAe relève l'évolution positive entre le POS et le PLU en matière de consommation d'espaces. Elle rappelle à ce titre que le plan d'occupation des sols (POS) prévoyait 33 hectares de zones urbanisables et que 7,5 hectares ont été consommés lors des dix dernières années, alors que le PLU ne prévoit plus que 5,65 hectares sur les quinze prochaines années. Cette évolution était rendue nécessaire par la nécessité de modérer la consommation d'espaces conformément aux objectifs assignés aux PLU en la matière<sup>7</sup>, mais également par les fortes sensibilités environnementales présentes sur le territoire de la commune de Cerbère, ainsi que par l'application des dispositions des lois « Littoral » et « Montagne ».

La MRAe estime que le découpage du rapport de présentation en plusieurs pièces (Annexe1 Diagnostic territorial V5, 10-22 Rapport final, EE Cerbère, RNT EE Cerbère) n'en facilite pas la lecture.

**LA MRAe recommande de réunir l'ensemble des pièces dans un rapport unique afin de faciliter l'appropriation du projet communal par le public.**

La MRAe constate que les différentes pièces du rapport de présentation et le PADD ne contiennent aucune carte de synthèse représentant les orientations d'aménagement et les enjeux environnementaux, ce qui est susceptible de nuire à l'appropriation du projet de PLU par le public.

**La MRAe recommande de produire une carte de synthèse sur laquelle sont représentés les orientations d'aménagement du PLU et les enjeux environnementaux du territoire communal. Elle recommande également d'ajouter cette carte au résumé non technique.**

### V. Analyse de la prise en compte de l'environnement dans le projet de PLU

#### Préservation du patrimoine paysager

La commune de Cerbère présente de forts enjeux paysagers attestant de la valeur pittoresque du cadre naturel et paysager dans lequel elle s'inscrit (Côte Vermeille<sup>8</sup>) : l'élévation rapide du relief

<sup>7</sup> Voir L.101-2 et L.151-2 du code de l'urbanisme

<sup>8</sup> Annexe1 Diagnostic territorial, p.48-49 : « Le cadre paysager global de l'aire d'étude se situe sur la Côte Vermeille, au Sud-Est des Pyrénées-Orientales et est traduit par l'Atlas Régional des paysages comme la grande entité paysagère de « la côte rocheuse des Albères et son vignoble ». Le massif des Albères, ultime avancée des Pyrénées à l'est, plonge dans la mer Méditerranée pour former l'unique portion de côte rocheuse du littoral de la région du Languedoc-Roussillon. - Du Racou au cap de Cerbère, les caps et les baies se succèdent sur une dizaine de kilomètres. Les pentes schisteuses, sculptées en terrasses par la culture de la vigne, dessinent un terroir viticole d'exception dont les versants surplombent la mer jusqu'à 600 mètres d'altitude. Les infrastructures de communication, la route départementale RD 914 et la ligne de chemin de fer en lien avec l'Espagne, se déroulent

depuis le littoral crée un contraste saisissant entre la mer et les forts reliefs, des pentes sculptées par les terrasses viticoles alternent avec l'ambiance sauvage des caps et des vallons marqués par des végétations spontanées de maquis, la mer et l'implantation du village en surplomb se dessinent sur fond de grands massifs boisés. La commune comprend par ailleurs des itinéraires de découverte privilégiés, telle la succession de caps et d'anses qui rythment les vues sur la mer.

L'attractivité de la commune a entraîné un afflux touristique important encouragé par des structures d'accueil telles que le village de vacances et les stationnements, qui ont conduit à une dégradation du paysage communal. En outre, contraint tant par la géographie que par l'implantation de la gare de triage, le village de Cerbère s'est développé récemment par le biais de lotissements sur les hauteurs du Cap Canadell, qui sont la vitrine nord du village et offrent une image peu représentative des richesses architecturales du vieux centre.

La MRAe relève que les enjeux paysagers attachés au développement urbain dans le village sont pris en compte de façon satisfaisante. En effet, les zones 1AUa, 1AUb et 1AUc occupent une superficie modérée et se situent en continuité de l'urbanisation. Par ailleurs, elles sont concernées par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP), reprises dans le règlement écrit du PLU, qui sont de nature à assurer leur bonne insertion dans le paysage (nécessité de préserver les cônes de vue, les crêtes, prise en compte de la topographie, etc<sup>9</sup>).

S'agissant du site de Peyrefite, la MRAe souligne qu'il est caractérisé à la fois par son caractère remarquable d'un point de vue naturel et paysager, et par son artificialisation et son urbanisation inachevée ayant conduit à une dégradation générale du site. Elle note également qu'une orientation du PADD est consacrée à la requalification de ce site, qui constitue donc un enjeu majeur dans le PLU (voir OAP ci-après).



sur ces pentes. Toutes deux desservent les différents ports de la côte de Collioure, Port-Vendres, Banyuls-sur-Mer et Cerbère, avant de rejoindre Port-Bou en Espagne. »

<sup>9</sup> Voir pièce 3- OAP

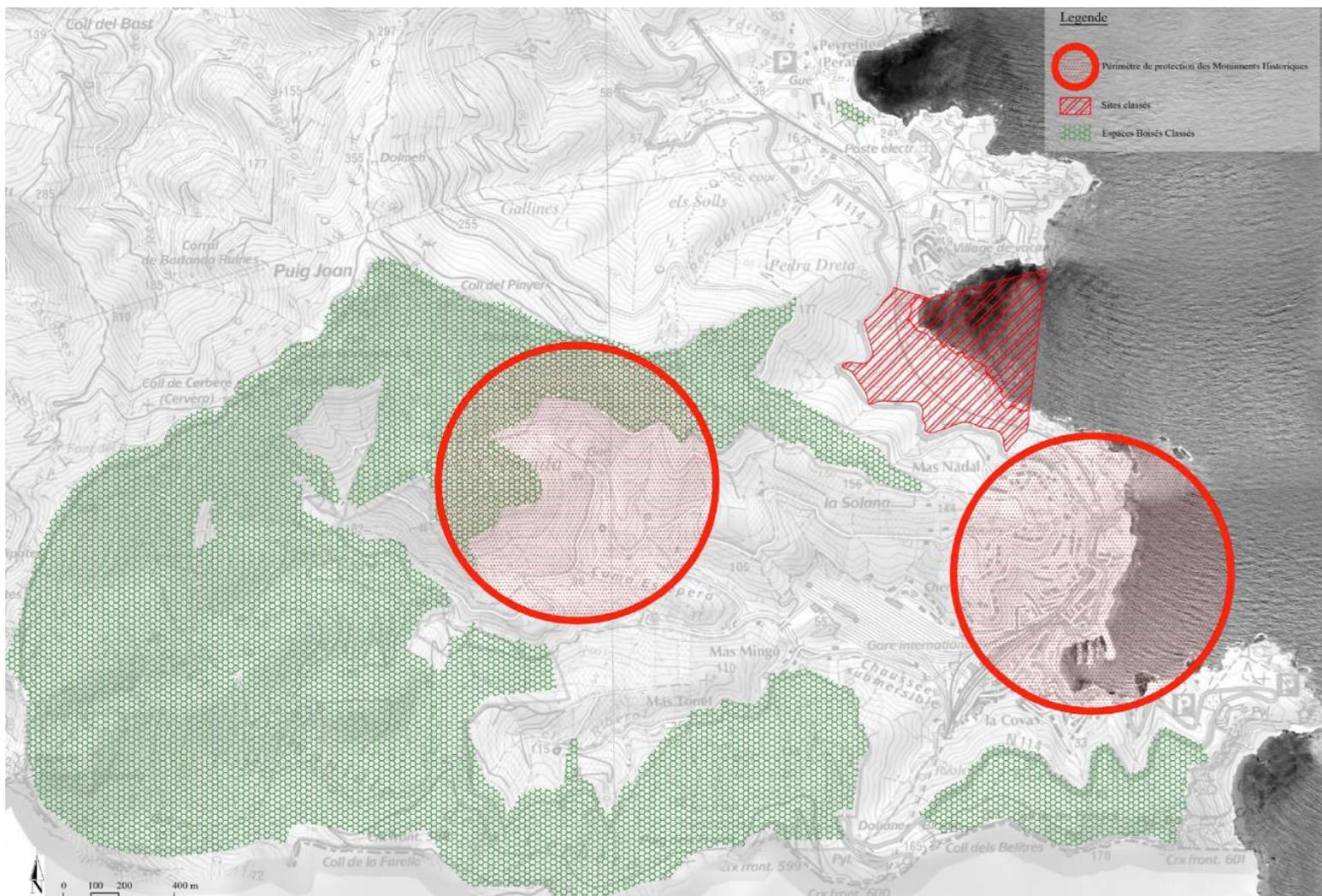
L'urbanisation prévue sur le site vise une superficie de 2,3 hectares (1,1 ha en zone UC et 1,2 ha en zone 1AUd). La zone UC doit accueillir des résidences permanentes et la zone 1AUd des résidences de tourisme.

Pour répondre aux enjeux identifiés sur le site<sup>10</sup>, l'OAP (voir ci-après) prévoit notamment les mesures suivantes : repositionnement du parking de l'anse de Peyrefite en amont de la résidence El Repairo, préservation des accès terrestres à toutes les plages et criques, préservation des espaces tampon paysager de transition entre les espaces naturels et les espaces urbanisés, intégration des constructions dans la pente, travail sur la topographie et les volumes.

Toutefois, les incidences du projet de requalification du site sont insuffisamment traitées. En effet, les incidences des constructions prévues depuis la RD 914 ne sont pas évaluées. Le rapport de présentation ne comprend aucun photomontage ou tout autre moyen de représentation graphique permettant d'évaluer les incidences sur le paysage, observables depuis la route départementale. Or, cette infrastructure routière est un élément clé dans la lecture du paysage local, en ce qu'elle offre, au rythme des virages, des points de vue sur le contraste très fort entre les reliefs des Albères et l'étendue de la mer Méditerranée<sup>11</sup>.

**La MRAe recommande d'analyser les incidences du projet de requalification du site de Peyrefite sur les points de vue offerts depuis la RD 914, et d'indiquer en quoi les mesures prévues par l'OAP dédiée au secteur réduisent, le cas échéant, les incidences dues à l'intervisibilité entre le site de Peyrefite et la RD 914.**

La MRAe relève également que le site de Peyrefite est situé à proximité du site classé de l'Anse de Terrimbo (voir carte ci-dessous).



<sup>10</sup> EE Cèrbère, p.52-53

<sup>11</sup> 10-22 Rapport final, 9.7

Or, les enjeux attachés à ce site sont décrits sommairement et les incidences sur le site classé de l'urbanisation dans les zones 1AUd et UC à Peyrefite ne sont pas évaluées. En effet, le rapport de présentation ne comprend aucune photo prise depuis le site classé, et depuis des points de vue proches et éloignés intégrant dans une même perspective l'Anse de Terrimbo et l'urbanisation à Peyrefite. En outre, aucun moyen de représentation graphique, tel que des photomontages, ne permet d'évaluer les incidences potentielles de l'urbanisation en zone 1AUd et UC sur le site classé.

**La MRAe recommande de réévaluer les incidences sur le site classé du projet de requalification du site de Peyrefite. Elle recommande de fonder ce travail sur :**

- des photos, exposant, depuis des points de vue à enjeux du site classé, les perspectives offertes depuis le site classé vers le site de Peyrefite ;**
- des photos prises depuis des points de vue à enjeux, proches et éloignés, offrant des perspectives visuelles intégrant à la fois le site classé et le site de Peyrefite (covisibilité).**