



MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
sur le projet de déclaration de projet n°3 emportant mise en
compatibilité du PLU de Elné pour la réalisation de la 3ème
tranche de la ZAC « Las Closes » (Pyrénées Orientales)**

N°Saisine : 2022-010146

N°MRAe : 2022AO37

Avis émis le 12 avril 2022

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 janvier 2022, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Elné (Pyrénées Orientales) pour avis sur son projet de déclaration de projet emportant mise en compatibilité 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 lors de la réunion du 12 avril 2022 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (délibération du 07 janvier 2022) par Annie Viu, Stéphane Pelat, Georges Desclaux, Jean-Michel Salles, Yves Gouisset et Jean-Michel Soubeyroux..

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 3 novembre 2020, chacun des membres délibérants 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 janvier 2022.

Le préfet de département a également été consulté en date du 12 janvier 2022.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du Code de l'urbanisme (CU), 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 commune de Elne, située au sud-est de Perpignan, dans les Pyrénées Orientales, a engagé la mise en compatibilité de son plan local d'urbanisme (PLU) par déclaration de projet. Cette procédure est soumise à évaluation environnementale suite à la décision de la MRAe du 13 mars 2020 après examen au cas par cas.

La procédure vise l'ouverture à l'urbanisation de la dernière zone 2AU correspondant à la troisième tranche de la zone d'aménagement concerté (ZAC) « *Las Closes* » pour la réalisation d'une opération d'habitat au sein de laquelle les activités tertiaires et commerciales, ainsi que les équipements publics seront autorisés.

De manière générale, la MRAe pointe plusieurs carences dans la démarche d'évaluation environnementale, en particulier dans la justification de la localisation du secteur de développement de l'urbanisation au regard des solutions de substitution raisonnables à l'aune des enjeux écologiques en présence, la complétude de l'état initial de l'environnement, la définition d'indicateurs de suivi, un résumé non technique synthétisant l'ensemble du rapport de présentation.

La démonstration de l'articulation de la procédure avec les documents de rang supérieur est insuffisante, plus particulièrement en ce qui concerne les dispositions du PGRI.

Notamment, le respect de l'objectif de modération de la consommation d'espace du projet d'évolution du PLU et du nombre de logements à construire nécessite d'être démontré au regard de la consommation engagée et du nombre de logements déjà construits ou autorisés, depuis l'approbation du SCoT Littoral Sud.

La MRAe souligne également l'importance de parachever l'analyse de la biodiversité présente sur le secteur d'étude et de traduire réglementairement l'objectif de préservation des habitats naturels et des espèces.

De plus, s'agissant de la ressource en eau, la MRAe recommande de démontrer la compatibilité du projet porté par la procédure d'évolution du PLU avec la disponibilité de la ressource en eau potable notamment en période estivale et avec la capacité du système d'épuration, puis de conditionner en conséquence l'ouverture à l'urbanisation du secteur.

Elle engage la collectivité à prendre toutes les dispositions requises pour éviter d'exposer la population au risque inondation mais aussi aux pollutions sonores et atmosphériques.

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

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet de déclaration de projet emportant mise en compatibilité du PLU au regard de l'évaluation environnementale

Par délibération du 28 mars 2018, le Conseil municipal de la commune de Elne (Pyrénées-Orientales) a prescrit la procédure de déclaration de projet n°3 emportant mise en compatibilité de son PLU. Cette procédure a fait l'objet d'une décision² de soumission à évaluation environnementale de la MRAe d'Occitanie, en date du 13 mars 2020, à la suite d'un examen au cas par cas.

La décision de soumission à évaluation environnementale du projet de procédure d'évolution du PLU a été motivée par les raisons suivantes :

- l'absence de justification afférente à la consommation d'espace naturel, agricole ou forestier, au besoin en logements nouveaux, au défaut de réinvestissement dans l'enveloppe urbaine existante, au choix d'une densité plus faible que celle prescrite par le Schéma de cohérence territoriale (SCoT) Littoral Sud ;
- la consommation de terres agricoles à fort potentiel agronomique ;
- l'insuffisance des prospections sur le terrain ainsi que la localisation du secteur de projet à un corridor écologique de milieu semi-ouvert défini au schéma de cohérence écologique (SRCE) de l'ex-région Languedoc-Roussillon ;
- le défaut de justification établissant d'une part l'adéquation entre les besoins futurs et la disponibilité de la ressource en eau potable et d'autre part, la capacité de la station d'épuration à traiter les effluents de la population supplémentaire, au regard des incidences potentielles du projet en matière d'assainissement sur la qualité des eaux et les milieux aquatiques ;
- l'exposition du secteur à un aléa modéré du risque inondation sur la moitié sud-est de sa surface, identifié au plan des surfaces submersibles (PSS) de la vallée du Tech, valant plan de prévention des risques inondation (PPRI) ;
- les pollutions atmosphériques et sonores pouvant affecter les habitants compte tenu de la proximité de la voie ferrée et de la route départementale RD 914 ;
- les effets cumulés potentiels du projet d'urbanisation avec la zone 3AU à urbaniser à l'est du territoire communal et inscrite au PLU et le secteur de projet urbain stratégique (SPUS³) « *les Mousseillous* » immédiatement au nord de la zone et inscrit dans le document d'orientation et d'objectifs (DOO) du SCoT⁴ Littoral Sud ;

La commune d'Elne a réalisé une évaluation environnementale qui fait l'objet du présent avis de la MRAe.

Il est rappelé qu'en application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 dite « *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, 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,

2 [Décision 2020DKO30](#)

3 Cf 7a-DOO_SCOT_LS_approuve.pdf page 68 :

Neuf secteurs sont définis comme stratégiques au regard de leur desserte directe ou de leur localisation à proximité de réseaux et infrastructures de transports collectifs et de l'existence d'équipements collectifs. Ces secteurs constituent des quartiers pilotes, dans lesquels les documents d'urbanisme locaux doivent respecter des règles de densité et s'assurent que les aménagements réalisés répondent aux ambitions suivantes : permettre la mixité des fonctions, promouvoir la mixité des formes urbaines, garantir la diversité de l'offre en logements et la mixité sociale, rechercher la sobriété énergétique, favoriser l'intégration de la nature en ville. Sont concernés, les secteurs suivants : Sur les pôles structurants, les « *Secteurs de Projets Urbains Stratégiques* » (SPUS) : – SPUS 1 : « *Les Mousseillous* » à Elne, [...]

4 Schéma de cohérence territoriale

ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables qui avaient été envisagées et les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.

2 Présentation du projet

2.1 Contexte et présentation du projet

A 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 (9 364 habitants, 21 km² – INSEE 2019) est située à l'est du département des Pyrénées Orientales, dans la plaine du Roussillon, en région Occitanie.

Elle est membre de la communauté de communes « *Albères - Côte Vermeille - Illibéris* » (15 communes et 55 751 habitants – INSEE 2019) et est incluse dans le périmètre du SCoT « *Littoral Sud* » dont la révision a été approuvée le 2 mars 2020 et dont elle constitue un « pôle structurant »⁵.



Figure 1: Situation de la commune de Elne

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 (SAGE⁶) « *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 et, plus particulièrement, le secteur de projet, sont inclus dans le périmètre du TRI⁷ de Perpignan, lié aux inondations par débordement du Tech (aléa moyen pour le secteur de projet).

La bordure communale sud est longée par le Tech, identifié en tant que cours d'eau linéique⁸ et espace de mobilité associé de la « trame bleue », mais aussi réservoir de biodiversité de la « trame verte » du SRCE de l'ex-région Languedoc-Roussillon, tandis qu'un corridor écologique de milieu semi-ouvert du SRCE serpente au sein du territoire et notamment au cœur du secteur de projet nécessitant la mise en compatibilité du PLU.

5 SCoT : Schéma de cohérence territoriale. Le SCoT Littoral Sud regroupe 2 communautés de communes, celle des « *Albères - Côte Vermeille - Illibéris* », et celle du « *Vallespir* ». Il définit 4 pôles structurants dont la commune de Elne.

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

7 TRI : Territoire à risque important d'inondation

8 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

Sont également associés au fleuve Tech, un site d'intérêt communautaire Natura 2000⁹, zone spéciale de conservation (ZSC), « *Le Tech*¹⁰ », une ZNIEFF¹¹ de type 1 « *Cours du Tech de Palau-del-Vidre à son embouchure* » et une ZNIEFF de type 2 « *Rivière Le Tech* ». Le territoire comprend une ZICO¹² « *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 et notamment le secteur de projet sont en outre concernés par le plan national d'action (PNA) du « *Desman des Pyrénées, effort de passage* ». Le périmètre du PNA du « *Lézard ocellé* », quant à lui, frôle les limites communales. Deux autres PNA, celui en faveur de la « *Loutre* » et celui au profit de l'« *Emyde lépreuse* », sont localisés au sud de la commune, le long du Tech.

Le projet, objet de la mise en compatibilité du PLU, porte sur une opération destinée principalement à de l'habitat. Les activités tertiaires et commerciales, ainsi que les équipements publics y sont autorisés. Il s'agit de la troisième et dernière tranche d'un programme global initié dans le cadre de la ZAC « *Las Closes* », créée le 18 décembre 2006. Cette ZAC, d'une superficie totale de 50 hectares, avait été divisée en trois tranches opérationnelles dont les deux premières sont réalisées. La troisième tranche de la ZAC doit faire l'objet d'une évolution du PLU pour permettre son ouverture à l'urbanisation dès lors que la totalité des aménagements prévus dans la phase deux est réalisée et que 80 % des constructions sont autorisées, comme prévu par l'orientation d'aménagement et d'orientation (OAP) et le règlement écrit du secteur. La déclaration de projet emportant mise en compatibilité (DP MEC) du PLU vise donc l'ouverture à l'urbanisation de la dernière zone classée 2AU du secteur « *Las Closes* » pour la reclasser en 2AUc. Le règlement (écrit et graphique) et l'OAP du secteur sont modifiés dans le cadre de cette procédure.

La surface du secteur 2AU du PLU en vigueur représente 14 ha soit environ 0,67 % de la superficie communale (2 100 ha). Il est prévu d'y construire 265 logements¹³ (individuels et collectifs) dont 77 logements sociaux soit 53 logements locatifs et 24 en accession sociale, dans l'objectif d'accueillir 550 nouveaux habitants. Cette programmation repose sur une densité d'environ 35 logements par ha. La ZAC « *Las Closes* » est enserrée entre la RD 914 et la voie ferrée. Sur les 14 ha, 5 sont inconstructibles au regard du risque lié à la rupture de la voie ferrée en cas de crue centennale.

9 Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS).

10 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

11 ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique

12 ZICO : zone importante pour la conservation des oiseaux

13 Cf 2_DECLARATION DE PROJET.pdf page 25

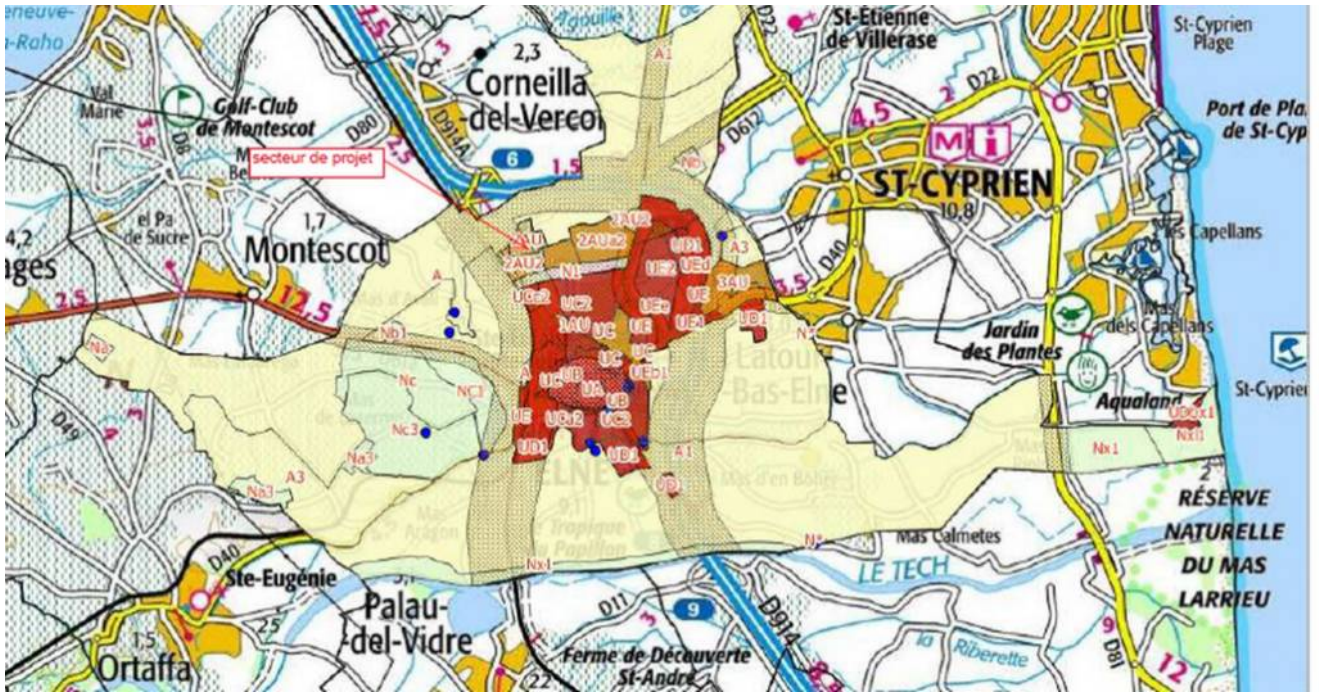


Figure 2: Situation du secteur de projet : au nord de la partie urbanisée (en rouge) de la commune



Figure 3: ZAC "Las Closes" et au-dessus le SPUS "Les Mousseillous"



Figure 4: ZAC Las Closes : tranches 1 et 2 réalisées ;
tranche 3 : objet de la procédure

2.2 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 la limitation de l'artificialisation des sols ;
- la préservation de la biodiversité ;
- l'adéquation des réseaux d'eau potable et d'assainissement avec l'ambition d'accueil de nouvelles populations ;
- la prise en compte du risque inondation ;
- la considération du cadre de vie et de la santé humaine ;

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

3.1 Complétude et qualité du rapport de présentation

Une procédure d'évolution de PLU soumise à évaluation environnementale doit présenter un rapport de présentation 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 dossier ne comprend pas de rapport de présentation à proprement parler, tel qu'exigé par l'article R. 151-3 du CU. Certains des éléments attendus sont disséminés dans plusieurs documents. C'est le cas notamment de l'articulation avec les documents de rang supérieur qui est traitée dans deux documents¹⁴ ; ce qui oblige le lecteur à se reporter à ces deux parties du dossier pour en saisir et en apprécier la teneur.

Le dossier ne présente ni la commune d'Elne (situation géographique, contexte environnemental) ni de synthèse des éléments pertinents du document d'urbanisme (bilan des surfaces par vocation, rappel des objectifs, orientations et points majeurs du PADD¹⁵). Ces lacunes rendent plus difficile la compréhension du contexte de mise en compatibilité du PLU.

Le dossier de DP MEC du PLU ne décrit pas une démarche d'évaluation environnementale conduite de manière « itérative ». Pourtant, le DOO du SCoT précise qu'« afin de respecter les dispositions du PGRI, il convient d'engager prioritairement l'urbanisation à partir des terrains non inondables au sein du SPUS « Les Mousseillous ». Ce n'est qu'une fois la zone hors d'eau urbanisée, que le secteur soumis à l'aléa inondation pourra faire l'objet d'une urbanisation ». Le projet n'apporte aucune justification quant au choix d'engager d'abord l'urbanisation de la troisième tranche de la ZAC Las Closes concernée par un risque d'inondation qualifié en aléa faible sur la frange ouest et nord-ouest, en « aléa modéré » sur les deux tiers est et sud-est et en « aléa fort » sur la pointe sud. De plus, même s'il s'agit de réaliser la troisième tranche de la ZAC, le projet s'est abstenu d'interroger différentes solutions d'aménagement de ce secteur de 14 ha. La démarche doit pourtant permettre d'explicitier les choix qui ont été opérés au regard des solutions de substitution raisonnables. La MRAe rappelle qu'au stade de la planification, cette étape est primordiale, car elle permet de privilégier l'évitement dans la séquence éviter-réduire-compenser (ERC) utilisée pour les choix d'aménagement. Dans le projet présenté, l'aménagement présenté, notamment au travers de l'OAP, ne semble pas découler d'une telle analyse ou, si elle a été réalisée, elle n'a pas été restituée.

L'état initial de l'environnement et l'analyse des incidences probables sont présentés au sein d'un document intitulé « évaluation environnementale ». Le projet de DP MEC du PLU évoque quatre prospections sur le terrain¹⁶ réalisées entre décembre 2019 et mai 2020. La MRAe observe que l'état initial de l'environnement est inachevé au regard des habitats naturels et des espèces en présence (Cf #4.2.1.Milieus naturels et biodiversité). Par voie de conséquence les mesures de la séquence ERC sont insuffisantes.

De plus, l'état initial ne contient aucun élément quant à la qualité de l'air et au niveau sonore susceptibles d'impacter les populations présentes et à venir.

Il manque par ailleurs dans le dossier des indicateurs de suivi de la mise en œuvre de la procédure d'évolution du PLU avec pour chacun un « état zéro » (valeur de référence). Or, ces données sont fondamentales pour assurer un suivi de l'efficacité environnementale du document, suivre les effets du projet de mise en compatibilité du PLU sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures appropriées. Des indicateurs spécifiques à l'ambiance acoustique et à la qualité de l'air auxquelles est soumise la population, s'avèrent nécessaire (cf #4.5.Cadre de vie et santé humaine).

La MRAe relève également l'absence de résumé non technique des éléments précédents et une description de la manière dont l'évaluation a été effectuée.

La MRAe recommande de rédiger un rapport de présentation comprenant et synthétisant l'ensemble des items prévus par l'article R.151-3 du code de l'urbanisme en ajoutant les sujets qui font défaut dans le projet d'évolution du PLU :

- **en justifiant les raisons des choix opérés au regard de leurs enjeux environnementaux, paysagers et de santé humaine ;**
- **les indicateurs de suivi relatifs à la mise en œuvre de la mise en compatibilité ainsi que leur « état zéro » afin de pouvoir en assurer un suivi de qualité;**
- **un complément à l'état initial de l'environnement ; ;**
- **le résumé non technique synthétisant l'ensemble du rapport de présentation.**

14 2_DECLARATION DE PROJET.pdf pages 28 et suivantes, et 3_MISE EN COMPATIBILITE.pdf pages 4 et suivantes

15 PADD : Plan d'aménagement et de développement durable

16 Cf EVALUATION ENVIRONNEMENTALE.pdf page 5

3.2 Articulation avec les documents de rang supérieur

Le dossier de DP MEC du PLU présente une analyse de la compatibilité de ce dernier avec les prescriptions du SCoT approuvé en 2019.

En premier lieu, il s'attache à démontrer que le nombre de logements, la proportion de logements locatifs sociaux, la consommation d'espace naturel, agricole ou forestier (NAF), ainsi que la densité prévue, répondent aux prescriptions du SCoT en la matière. Sans précision sur le nombre de logements déjà réalisés depuis l'approbation du SCoT en 2019, en réinvestissement urbain (sortie de « vacance », dents creuses¹⁷, division parcellaires...) ou en extension, la MRAe relève de fait que la démonstration n'est pas établie.

En second lieu, le dossier présente l'adéquation du projet avec la nécessité imposée par le SCoT de programmer le développement urbain dans les secteurs desservis par les transports collectifs, les aires de covoiturage et les voies dédiées aux modes actifs de déplacement, existants ou envisageables.

En dernier lieu, il s'emploie à exposer comment le projet prend en compte la nature en ville par le traitement paysager de la zone.

La MRAe constate que le dossier a opéré un traitement sélectif des prescriptions du SCoT. Par exemple, rien n'est dit sur la prise en compte du haut potentiel agronomique du secteur de projet alors que le DOO¹⁸ du SCoT prescrit la préservation de ce type de terres. Une autre prescription du SCoT vise la prévention des risques d'inondation en compatibilité avec les objectifs du Plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Rhône-Méditerranée, dont l'objectif principal est d'orienter durablement le développement urbain hors des zones inondables ou dans les secteurs les moins exposés à l'aléa. Or, il s'avère que les trois quarts de la zone sont situés en aléa modéré de risque inondation¹⁹.

La MRAe rappelle que la compatibilité d'un PLU avec un SCoT, s'apprécie globalement en prenant en compte l'ensemble des prescriptions et non mesure par mesure.

Ensuite, le projet de DP MEC du PLU énonce sa compatibilité avec le Programme local de l'habitat (PLH) de la communauté de communes « *Albères - Côte Vermeille - Illibéris* ». La MRAe mentionne que ce PLH visant la programmation et la mise en œuvre des politiques de l'habitat a été élaboré pour une durée de six ans et prenait fin en 2020. Étant donné la mise en révision de ce document depuis cette date, elle engage la commune à prendre en compte les éléments de bilan et d'étude déjà engagés.

S'agissant de la compatibilité du PLU avec le SDAGE Rhône Méditerranée, bien que le dossier se soit abstenu de toute démonstration, la MRAe estime que le projet ne répond que partiellement aux orientations fondamentales du SDAGE OF0 portant sur la nécessité de s'adapter aux effets du changement climatique et OF3 visant à assurer une gestion durable des services publics d'eau et d'assainissement. En effet, la démonstration de la disponibilité de la ressource en eau et de la capacité du dispositif d'assainissement pour répondre aux besoins actuels et futurs, n'est pas établie dans le dossier. Ce point est précisé dans le chapitre relatif à la **ressource en eau** ci-après.

Enfin, la compatibilité du projet avec le plan climat air énergie territorial (PCAET) approuvé par la communauté de communes « *Albères - Côte Vermeille - Illibéris* », pour la période 2019-2025 n'est pas abordée.

En conclusion, l'étude de l'articulation du projet de mise en compatibilité du PLU de Elne avec les documents de rang supérieur est réalisée de manière partielle, et le dossier ne présente pas la manière dont les enjeux portés par ces plans et programmes ont pu orienter la procédure d'évolution du PLU.

La MRAe recommande de démontrer l'articulation du projet de mise en compatibilité du PLU avec les autres documents de planification et programmes, notamment avec le SCoT Littoral Sud, le PCAET de la communauté de communes « *Albères - Côte Vermeille - Illibéris* », ainsi qu'avec le PGRI et le SDAGE Rhône Méditerranée.

17 Dans une ville ou un village, la dent creuse est un espace non construit entouré de parcelles bâties

18 Cf DOO du SCoT Littoral Sud page 12

19 Cf 2_DECLARATION DE PROJET.pdf page 23

4 Analyse de la prise en compte de l'environnement

4.1 Consommation d'espace

La déclaration de projet porte sur le secteur 2AU du PLU en vigueur qui représente 14 ha (dont cinq inconstructibles²⁰), destinés à la construction de 265 logements (individuels et collectifs) consacrés à l'accueil de 550 nouveaux habitants.

Le projet présente une analyse du développement urbain passé. Il se base pour cela d'abord sur le contrat de ville visant le centre ancien avec un objectif chiffré de renouvellement urbain (sortie de vacance et réhabilitations de 50 logements), puis sur la mise en place d'une OPAH²¹ à l'échelle de l'intercommunalité qui concernerait 38 logements pour la commune de Elné. La MRAe relève que le contrat de ville est échu depuis 2020 sans qu'aucune donnée chiffrée sur les résultats obtenus en termes de réinvestissement urbain ne soit exposée. Quant à l'OPAH, elle s'achève en 2022, sans autre élément d'information que l'ambition qu'elle portait, ce qui ne permet pas de justifier le besoin de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (NAF). Le dossier²² indique par ailleurs que la commune planifie sur la période 2019-2028, la création de 122 logements par comblement des dents creuses, auxquels viendront s'ajouter 144 logements dans le cadre d'une première phase d'urbanisation du SPUS des Mousseillous en plus des 265 logements à réaliser dans le cadre de la 3^e tranche de la ZAC « Las Closes », soit 531 logements sur la période 2019-2028, prévisions qu'elle considère compatibles avec les objectifs du SCoT qui prescrit un nombre de 556 logements maximum sur la période.

La MRAe constate que les éléments de justification relatifs aux besoins en nouveaux logements font défaut dans le projet de DP MEC du PLU. Elle observe également que les objectifs portés par la collectivité ne tiennent pas compte des effets cumulés potentiels du projet d'urbanisation avec la zone 3AU à urbaniser à l'est du territoire communal prévue par le PLU, et avec le SPUS « les Mousseillous » au nord de la zone, inscrit dans le DOO du SCoT. Comme indiqué précédemment (cf [#3.2.Articulation avec les documents de rang supérieur](#)), l'absence d'information sur le nombre de logements déjà construits (ou en cours), depuis l'approbation du SCoT, mais aussi sur ceux que la commune prévoit de réaliser d'ici 2028, ne permet ni d'étayer cette affirmation, ni de répondre à la prescription du SCoT prévoyant que la création de logements doit prioritairement être développée dans le tissu existant (les constructions en extension ayant simplement vocation à venir compléter l'offre nouvelle²³). De plus, le site de projet est identifié par le DOO du SCoT²⁴ au sein d'un secteur agricole irrigable à « *haut potentiel agronomique* » que le SCoT prescrit de préserver, et que le dossier²⁵ désigne également comme classé en *catégorie 1* de potentialités agronomiques²⁶. Une large surface est actuellement cultivée (vignes, oliveraies). Outre le risque qu'elle présente pour la fonctionnalité et l'équilibre économique des exploitations agricoles, la consommation de terres agricoles a des impacts potentiels sur la circulation de l'eau, le paysage, la biodiversité et le climat.

La MRAe rappelle que l'artificialisation des sols et l'étalement urbain constituent les principaux facteurs d'érosion de la biodiversité et engendrent des impacts négatifs en matière de consommation d'énergie et d'émissions de gaz à effet de serre. Par ailleurs, la MRAe précise que le projet de SRADDET Occitanie prévoit dans son objectif thématique 1.4 « *de réussir le zéro artificialisation nette à l'échelle régionale à l'horizon 2040* ».

De plus, la [loi n° 2021-1104 du 22 août 2021](#) portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite loi Climat et résilience, a pour objectif, en matière d'urbanisme, d'atteindre zéro artificialisation nette des sols d'ici à 2050 avec une division par deux du rythme de l'artificialisation dans les dix prochaines années.

La MRAe constate que les données publiques disponibles²⁷ indiquent que l'artificialisation de la commune de Elné sur la période 2009-2020 a représenté environ 56 ha d'espace NAF dont 31,7 ha pour l'habitat. Avec pour

20 au regard du risque lié à la rupture de la voie ferrée en cas de crue centennale, délimité par une bande de recul de 200 mètres, justifiée par un retrait de cent fois la hauteur de protection de l'ouvrage SNCF

21 opération programmée d'amélioration de l'habitat

22 2_DECLARATION DE PROJET.pdf page 30

23 Cf DOO page 61

24 Cf 8-DOO_SCOT_LS_CARTE_SYNTHESE_A0_approuve.pdf

25 Cf EVALUATION ENVIRONNEMENTALE.pdf page 49

26 Il s'agit d'une zone à très forte densité de bon sol, avec une réserve utile (quantité d'eau que le sol peut absorber et restituer à la plante) supérieure à 70 %.

27 <https://artificialisation.developpement-durable.gouv.fr/cartographie-artificialisation>

ce seul projet (dédié à de l'habitat et de l'activité tertiaire), une consommation de 14 ha (représentant 25 % des espaces NAF consommés entre 2009 et 2020), la trajectoire de réduction, voire de division par deux de la consommation d'espace NAF entre la dernière décennie (2011-2021) et les dix ans à venir, reste à démontrer.

La MRAe recommande de :

- justifier les données relatives à la consommation d'espace NAF réalisée par le PLU depuis son approbation en 2017 et avant l'approbation puis l'opposabilité du SCoT Littoral Sud en 2019 ;
- démontrer que le nombre total de logements produits depuis 2019, et à produire sur la durée du PLU, est compatible avec les prescriptions du SCoT ;
- démontrer que le projet s'inscrit dans une logique de modération et de réduction de l'artificialisation sur les dix ans à venir, s'approchant des objectifs de division par deux du rythme de l'artificialisation entre 2021 et 2031.

4.2 Préservation des milieux naturels

4.2.1 Milieux naturels et biodiversité

Le dossier présenté fait état de l'existence de deux PNA²⁸ sur le territoire communal : ceux en faveur de la « *Loutre* » et de l'« *Emyde lépreuse* », localisés sur la limite communale sud, le long du Tech. Or, il s'avère que le territoire communal et en particulier, le secteur de projet sont concernés par le PNA du « *Desman des Pyrénées, effort de passage* », que le projet a occulté.

La MRAe rappelle pourtant que l'espèce demeure en déclin sur toute son aire de répartition. Son statut est passé de « *Quasi menacé* » à « *Vulnérable* » sur la Liste Rouge des mammifères continentaux de France métropolitaine de l'UICN²⁹ en 2017. Cette omission de l'état initial de l'environnement ne permet pas une hiérarchisation pertinente des enjeux du secteur d'étude. Par voie de conséquence, l'analyse des incidences est tronquée et insuffisante et la séquence ERC n'a pas été mise en œuvre.

En ce qui concerne l'avifaune, le dossier a identifié sur le site d'étude, deux espèces nicheuses³⁰ qualifiées à « enjeux modérés » dont la présence est inféodée à l'existence de vieux arbres tels qu'il en existe sur le secteur de projet. Le dossier présente une carte³¹ faisant apparaître les enjeux environnementaux du secteur caractérisé par la présence d'alignements boisés, notamment de feuillus de haut jet et des arbres anciens pouvant abriter des cavités. Il prévoit de conserver ou recréer des alignements d'arbres sans précision sur le maintien ou pas des arbres à cavités et énonce la nécessité de planifier les travaux en dehors de la période printanière, période de reproduction et d'élevage.

Deux espèces de mammifères³² qualifiées dans le dossier comme étant à « enjeux modérés » ont été contactés lors des prospections sur le terrain. La MRAe relève que le dossier se limite à conclure que des sites de gagnage³³ sont présents aux abords du secteur de projet. Elle constate qu'en l'absence de mesure d'évitement pour ces espèces menacées, aucune mesure de réduction des incidences n'est proposée. Seule une action sur l'éclairage public vise la limitation du dérangement des chiroptères.

Deux espèces de reptiles³⁴ caractérisées par le projet à « enjeux modérés » sont également susceptibles de fréquenter le site. En réalité, la MRAe rappelle qu'il s'agit d'espèces protégées pour lesquelles le projet envisage simplement d'éviter une réalisation des travaux lors de la léthargie hivernale (mi-novembre à février) et au cours de la période allant de mars à mi-août, pour permettre aux juvéniles d'éclore et de s'émanciper et ce, afin d'éviter le risque d'écrasement d'individu. La MRAe rappelle que dans le cadre des aménagements projetés, la commune doit s'interroger sur la nécessité d'une demande de dérogation à l'atteinte aux espèces protégées au titre des articles L. 411-2 et R. 411-6 à 14 du code de l'environnement en lien avec les services compétents de la Dreal.

28 Cf EVALUATION ENVIRONNEMENTALE.pdf pages 14 et 15

29 UICN : Union internationale pour la conservation de la nature

30 La Chouette chevêche et le Petit-duc scops

31 Cf EVALUATION ENVIRONNEMENTALE.pdf page 37

32 la Crocidure ou musaraigne des jardins (espèce considérée comme « quasi menacée » en France) et le Lapin de garenne (espèce menacée)

33 Site de gagnage : le terme de gagnage s'applique à toute zone (naturelle ou artificielle) utilisée par les animaux sauvages pour se nourrir

34 la Couleuvre de Montpellier et la Couleuvre à échelons : deux espèces protégées

S'agissant de l'appartenance du secteur de projet à un corridor écologique de milieu semi-ouvert défini au SRCE de l'ex-région Languedoc-Roussillon, le projet se borne à présenter une carte confirmant la présence de ce corridor traversant le site sans autre mesure que celle consistant à énoncer qu'il existe un autre corridor au nord de la ZAC³⁵.

La MRAe recommande de :

- **compléter l'état initial de l'environnement, afin d'identifier la totalité des enjeux en présence ;**
- **réaliser l'analyse des incidences du projet sur le fonctionnement écologique de la zone et proposer les mesures d'évitement, de réduction (indispensables à la préservation des habitats et de la faune repérée ou susceptible d'occuper les lieux dans leur état actuel), voire de compensation nécessaires ;**
- **justifier la localisation et l'ampleur du projet relatif à la troisième tranche de la ZAC à l'aune des enjeux écologiques en présence.**

4.3 Ressource en eau

4.3.1 Ressource en eau potable

Le projet d'achèvement de la ZAC vise l'accueil de 550 habitants supplémentaires d'ici 2028. Le projet de DP MEC du PLU produit des données³⁶ sur la capacité de production d'eau potable alimentant la commune d'Elne, mises en regard de celles relatives à la consommation passée et à venir. Il se dégage de cet exposé une disponibilité de la ressource issue des différents forages à hauteur de 12 000 m³ par jour et une consommation de 704 970 m³ pour l'année 2017, dont environ 500 000 m³ pour l'usage domestique.

La compatibilité de l'exploitation des ressources souterraines doit être évaluée par rapport aux volumes prélevables pour l'unité de gestion Tech-Albères définis dans le plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD) du SAGE des nappes plio-quadernaires du Roussillon.

Le dossier indique que l'augmentation de population induite, générera un besoin supplémentaire en eau potable de 91 m³ par jour. Cette analyse se termine par l'énoncé de l'engagement de la communauté de communes, dans le cadre du PGRE³⁷, de réaliser des travaux de réduction des fuites sur la totalité de son réseau pour atteindre une économie de prélèvement de 287 000 m³ par an, dans la mesure où le rendement de réseau était de 73,3 % en 2017³⁸. Selon les données publiques³⁹, il atteint 77,10 % en 2020.

La MRAe constate que ce chapitre mérite d'être clarifié pour en extraire une démonstration tangible de l'adéquation entre les capacités de la ressource et les besoins actuels et à venir. Cependant, à partir des éléments fournis, elle remarque d'abord que les données présentées sont relativement anciennes (2017) et nécessitent d'être actualisées. Selon les hypothèses avancées dans le dossier, la population desservie représentait 9 000 personnes en 2017. Les données publiques (INSEE)⁴⁰ indiquent que la population de la commune atteignait 9 248 habitants en 2019. À raison d'un taux d'évolution de 1,52 % par an (données INSEE entre 2013 et 2019), il peut être déduit un nombre d'habitants, proche de 10 593 en 2028. Selon que le projet porté par la troisième tranche de la ZAC s'inscrive dans cette prospective ou vienne en complément, le nombre d'habitants en 2028 serait compris entre 10 600 et 11 150 habitants. Avec une consommation par jour et par habitant de 0,152 m³, il apparaît que le besoin d'eau à usage domestique pourrait s'élever à environ 620 000 m³/an (à comparer avec les 500 000 m³ estimés par la commune). La MRAe rappelle que la commune est en « zone de répartition des eaux » (ZRE)⁴¹ compte tenu du déficit quantitatif avéré des ressources

35 Cf EVALUATION ENVIRONNEMENTALE.pdf : carte présentée page 60

36 Cf EVALUATION ENVIRONNEMENTALE.pdf page 66

37 Plan de Gestion de la Ressource en Eau : il définit un programme d'actions pour atteindre, dans la durée, un équilibre entre les prélèvements et la ressource, en intégrant une bonne fonctionnalité des milieux aquatiques et l'incidence du changement climatique sur l'hydrologie et l'hydrogéologie

38 Cf EVALUATION ENVIRONNEMENTALE.pdf page 66

39 <https://www.services.eaufrance.fr/donnees/commune/66065>

40 <https://www.picto-occitanie.fr/geoclip/#c=report&chapter=demo&report=r01&selgeo1=com16.66065&selgeo2=dep.66>

41 ZRE : zones de répartition des eaux ; ZRE eaux souterraines « Aquifère pliocène de la plaine du Roussillon », ZRE eaux souterraines « Aquifères des alluvions quadernaires du Roussillon », ZRE eaux superficielles « Sous-bassin du

souterraines. Or, l'absence d'élément sur la consommation d'eau pour d'autres usages que l'adduction en eau potable de la population de la commune de Elne - autres usages qu'il conviendrait en outre de préciser (irrigation pour l'agriculture, activités, tourisme...) - sans calendrier de réalisation des travaux de résorption des fuites ni prise en compte des évolutions liées au changement climatique et à la raréfaction de la ressource notamment en période d'étiage, il n'est pas possible en l'état, de conclure en faveur de l'adéquation entre la capacité de la ressource et les besoins à l'horizon 2028.

Plus précisément, il n'est pas fourni d'éléments sur les besoins de consommation en période de pointe estivale (en tenant compte de la demande due à l'activité touristique).

La MRAe recommande de produire une analyse chiffrée permettant de confirmer l'adéquation de la ressource aux besoins à l'horizon 2028 et de conditionner, le cas échéant, tout développement de l'urbanisation à la sécurisation de la ressource en eau, notamment en période de pointe estivale, et dans un contexte de ressource fragilisée par le réchauffement climatique.

4.3.2 Assainissement

Le dossier indique⁴² que la station d'épuration (STEU) d'Elne, mise en service en 2004, de type boues activées associées à un traitement du phosphore et à une biofiltration, a une capacité de traitement de 15 000 équivalent habitants (EH). Les données publiques relatives à l'assainissement communal⁴³ (non incluses dans le dossier) indique en premier lieu que le dispositif d'assainissement est considéré comme conforme en équipement et en performance de 2017 à 2020. Il est précisé également que la charge maximale en entrée a atteint 12 322 EH en 2020, soit un nombre largement supérieur à celui de la population municipale, charge dont il conviendrait de ce fait d'explicitier l'origine pour garantir que la capacité la STEU sera suffisante pour accueillir les effluents de l'ensemble de la population, notamment en tenant compte de l'apport de population en période estivale.

La MRAe recommande de produire une analyse chiffrée permettant d'apprécier l'adéquation du dispositif d'assainissement de la commune aux besoins de l'ensemble de la population y compris en période estivale, et de conditionner, le cas échéant, tout développement de l'urbanisation aux capacités de la STEU.

4.4 Risque inondation

Comme évoqué précédemment, le secteur relatif à la dernière tranche de la ZAC « Las Closes » est impacté par un risque inondation (en particulier par Le Tech) de différents niveaux d'aléa, avec pour les deux tiers sud-est du site, un aléa modéré. La collectivité a pris en compte les exigences des services de l'État au regard du risque constitué par la voie ferrée située à l'ouest du projet, susceptible de gêner l'écoulement des eaux et soumise à un risque potentiel de rupture de digue. Le retrait de précaution de 20 à 30 m initialement prévu a été recalibré pour atteindre 200 m, justifié par un retrait de 100 fois la hauteur de protection de la digue (voie ferrée). La conséquence est une bande inconstructible de 5 ha. Néanmoins, la MRAe souligne que la réalisation du projet d'urbanisation de la zone va non seulement exposer une nouvelle population à un risque d'inondation avéré, mais il va, en plus, possiblement contribuer à l'artificialisation du site et à l'aggravation du risque pour les secteurs limitrophes. Elle observe que ce sont les occupants des logements locatifs sociaux dont l'implantation est prévue sur la bande limitant la zone de retrait, qui seront potentiellement les premiers impactés en cas de rupture de la digue constituée par la voie ferrée.

La MRAe recommande de reconsidérer le projet d'urbanisation de la tranche 3 de la ZAC Las Closes au regard de l'exposition des populations au risque inondation.

4.5 Cadre de vie et santé humaine

Le projet de DP MEC du PLU⁴⁴ dresse un bilan prospectif de l'impact de l'urbanisation de la 3^{ème} tranche de la ZAC sur la qualité de l'air. Des mesures associées visent une réduction des incidences en phase chantier puis en

Tech en aval d'Amélie-les-bains hors Côte Vermeille »

42 Cf EVALUATION ENVIRONNEMENTALE.pdf page 67

43 <https://www.assainissement.developpement-durable.gouv.fr/PortailAC/fiche-060966065002>

44 Cf EVALUATION ENVIRONNEMENTALE.pdf page 69

phase d'occupation de la ZAC. La MRAe constate que cette analyse s'est cantonnée aux retombées propres à l'aménagement et l'occupation de la ZAC sans regard sur l'environnement existant et ses conséquences pour la population future. Or, le secteur de projet est bordé dans sa limite ouest par la RD 914A et par la voie ferrée et dans sa partie nord par la RD 914 reliant Perpignan à Cerbère et permettant de rejoindre l'Espagne (Port Bou). Ces infrastructures, outre la desserte du territoire et la circulation de sa population, accueillent le transit marchand transpyrénéen et les flux touristiques. De fait, l'hyper proximité du projet avec ces infrastructures expose la population riveraine à des pollutions de l'air mais aussi sonores. La MRAe rappelle que la communauté de communes « *Albères - Côte Vermeille - Illibéris* » est dotée d'un PCAET approuvé. Il a fait l'objet d'un avis de la MRAe⁴⁵ qui avait alors souligné la nécessité de prévoir notamment des objectifs qualitatifs et quantitatifs en matière de réduction des émissions de polluants atmosphériques qui faisaient défaut. Néanmoins, la MRAe relève que dans le dossier présenté, aucune donnée de mesure de la qualité de l'air et de l'ambiance sonore auxquels sont déjà exposés les habitants des premières tranches de la ZAC, n'est fournie au sein de l'état initial de l'environnement. Par voie de conséquence, aucune mesure d'évitement ou de réduction n'est proposée pour garantir que la réalisation du projet de la 3^{ème} tranche de la ZAC ne s'accompagne d'une augmentation de l'exposition des habitants à ces nuisances.

La MRAe recommande :

- **d'évaluer les incidences de la mise en compatibilité du PLU sur la santé des populations concernées par le secteur de projet, potentiellement exposées aux pollutions atmosphériques et sonores ;**
- **proposer les mesures d'évitement ou de réduction y afférant.**

45 http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2019ao102.pdf