

**10 Novembre 2025
au 12 Décembre 2025**

CONCLUSION ET AVIS MOTIVÉ DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

**PLAN LOCAL D'URBANISME INTERCOMMUNAL/DÉPLACEMENTS
DE PERPIGNAN MÉDITERRANÉE MÉTROPOLE COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION**

**Arrêté n° A/2025/28
de M. le Président de PMMCU
en date du 24 octobre 2025**

COMMISSION D'ENQUÊTE

Anne-Isabelle PARDINEILLE, Présidente,
Henri ANGELATS,
Michel GAYRAUD,
Georges LEON,
Thierry WIEGAND-RAYMOND,
Commissaires enquêteurs,
Christine CREUTZ, suppléante.



CONCLUSION DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

OBJET DE L' ENQUÊTE

Cette enquête a pour objet le projet d'élaboration du Plan Local d'Urbanisme intercommunal, intégrant un volet déplacement de Perpignan Méditerranée Métropole Communauté Urbaine (PMMCU).

Il a été prescrit par délibération du Conseil de Communauté de Perpignan Méditerranée n° 2015/12/209 en date du 17 septembre 2015, sur le territoire de Perpignan Méditerranée, à l'exception du secteur sauvegardé de Perpignan, avec la définition des objectifs poursuivis, des modalités de concertation et de collaboration des communes membres, ce PLU intercommunal tenant lieu de Plan de Déplacements Urbains (PDU) sur l'ensemble du territoire de Perpignan Méditerranée.

Il a fait l'objet de plusieurs débats suivis de délibérations, d'une ample concertation intercommunale, jusqu'à la délibération du Conseil de Communauté de Perpignan Méditerranée Métropole n°2025/07/200 en date du 10 juillet 2025 arrêtant le bilan de la concertation et le projet de Plan Local d'Urbanisme intercommunal tenant lieu de plan de mobilité (PLUi-D) de PMMCU.

LE CONTEXTE ET LES ACTEURS DU PLUi-D DE PMMCU

Les évolutions principales introduisant le support de la démarche PLUi commencent en décembre 2000 avec la loi "Solidarité et Renouvellement Urbain" remplaçant le POS par le PLU (plan Local d'Urbanisme) et introduisant le SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale). En 2014, la Loi ALUR (Accès au Logement et Urbanisme Rénové), a renforcé la protection des zones naturelles et agricoles et a posé les bases de l'intercommunalité (PLUi) telle qu'elle se concrétise ici. L'élaboration du PLUi est marquée par des temps forts comme le débat au sein de l'organe délibérant sur les grandes options du PADD (Projet d'Aménagement et de Développement Durable) et les étapes d'association, de consultation et de concertation.

Les compétences et l'aire géographique de la structure ont rapidement évolué depuis sa création en 2001 pour aboutir en 2016, à la communauté urbaine actuelle avec sa nouvelle appellation intégrant la notion de "Métropole" qui en elle-même, porte, d'une part, la marque de compétences accrues avec la mutualisation des moyens et, d'autre part, la volonté de constituer une force motrice pour le Pays Catalan dans sa globalité sur la base du projet « Terra Nostra », élaboré en commun par tous les maires et élus concernés dans le but de construire un territoire équilibré, au sentiment d'appartenance partagé. Le développement économique du cœur de la métropole avec les atouts très complémentaires que constituent l'attractivité touristique du littoral, d'une part, et le développement durable d'un arrière-pays marqué par la qualité de son cadre de vie, de son patrimoine culturel, naturel, agricole et viticole, d'autre part, sont les outils et les atouts de cette ambition portée par les acteurs de cinq bassins de vie identifiés dans ce volet de projet de territoire.

La somme des débats et concertations nécessaires dans une évolution aussi importante que celle qui aboutit au projet de PLUi-d tel qu'il est soumis à l'avis du public au stade de la présente enquête publique est significative d'un grand pas supplémentaire dans cette évolution pour les communes concernées, étant précisé que l'adhésion de Corneilla-la-Rivière est trop récente (1er janvier 2025) pour que le périmètre de l'entité ait pu être modifié à temps pour être pris en compte dans le document d'urbanisme intercommunal, qui concerne donc les 36 communes suivantes :

**BAHO – BAIXAS -- LE BARCARES – BOMPAS – CABESTANY – CANET-en-ROUSSILLON -- CALCE – CANOHES –
CASES-de-PENE – CASSAGNES – ESPIRA-de-L'AGLY – ESTAGEL – Le SOLER – LLUPIA – MONTNER –
OPOUL-PERILLOS – PERPIGNAN - PEYRESTORTES – PEZILLA-de-la-RIVIERE – POLLESTRES – PONTEILLA-NYLS –
RIVESALTES – Saint-ESTEVE – Saint-FELIU-d'AVALL – Saint-HIPPOLYTE -- Saint-LAURENT-de-la-SALANQUE –
Saint-NAZAIRE – Sainte -MARIE-la-MER – SALEILLES – TATAVEL – TORREILLES – TOULOUGES –
VILLELONGUE-de-la-SALANQUE – VILLENEUVE-de-la-RAHO -- VILLENEUVE-la-RIVIERE -- VINGRAU**

L'objectif commun étant de dépasser les intérêts particuliers de chaque commune, les querelles de partis ou de personnalités pour communier dans un projet partagé, en se dotant d'un document d'urbanisme unique, qui remplacera les PLU pour 32 communes et le RNU pour quatre autres, sur un territoire de 590 Km² représentant moins de 15% de la superficie du département des Pyrénées-Orientales, mais accueillant 56 % de sa population.

L'INTERCOMMUNALITÉ ET SON PROJET

Nous assistons ici à une démarche de planification de grande envergure, à la fois ambitieuse et confrontée à des défis majeurs. Il s'agit d'une tentative stratégique pour encadrer le développement du territoire de PMMCU pour les 15 prochaines années, en réponse à des pressions multiples et croissantes.

En effet le PLUi-D vise à associer la pertinence stratégique d'un document d'urbanisme, qui définit la politique d'aménagement d'un territoire à l'échelle de plusieurs bassins de vie et la précision et l'opposabilité de ce même document qui, in fine, définissent le droit du sol à l'échelle parcellaire.

D'après le dossier d'enquête, la Communauté Urbaine a fondé sa réflexion sur l'analyse des demandes de chacune des communes avec le souci d'actions fédératrices se situant dans le cadre des orientations gouvernementales, dans le respect de la terre et de l'environnement qui constituent sa richesse.

Le Rapport de Présentation met en lumière les grands enjeux environnementaux auxquels Perpignan Méditerranée Métropole doit faire face. Ces enjeux, étroitement liés aux questions de mobilité, guident l'élaboration du projet de territoire du PLUi pour un aménagement cohérent et durable. Le PADD s'articule autour de deux ambitions majeures, déclinées en 27 orientations générales : une Métropole attractive et innovante et une Métropole de proximité et durable. Le règlement du PLUi-D, est opposable à toute demande d'autorisation d'urbanisme (permis de construire, déclaration préalable, etc.). Le PLUi-D décompose son territoire en 5 secteurs géographiques, chacun divisé en zones urbaines (U), à urbaniser (AU), agricoles (A), et naturelles et forestières (N), avec des sous-secteurs et des règles particulières.

La commission d'enquête a d'ailleurs choisi de s'appuyer sur cette division en secteurs pour donner plus de lisibilité à certaines parties de son rapport ou au PV d'enquête (*cf. Annexe 2 du PV regroupant l'ensemble des contributions recueillies, par communes regroupées sous ces mêmes secteurs, avec les commentaires des commissaires-enquêteurs*).


Cent vingt-sept OAP ont pour finalité principale de traduire de manière opérationnelle les objectifs définis dans le PADD. Elles permettent de définir avec souplesse les projets d'aménagement sur des secteurs spécifiques du territoire.

Le document "Projet Mobilités Objectif 2037" constitue le Programme d'Orientations et d'Actions (POA) du PLUi-D de PMM. Ce projet a pour ambition de construire des alternatives crédibles à l'usage de la voiture individuelle.

Le constat est celui d'un territoire dynamique, faisant face à des enjeux environnementaux et climatiques influant notamment sur des seuils de ressources critiques, suscitant des tensions, en premier lieu, l'accès et le partage de l'eau. Les périodes de sécheresse récentes entraînant les problématiques d'incendie ne doivent pas obérer le risque inondation, historiquement très présent dans la mémoire collective.

Le projet reflète la volonté de maîtriser une forte attractivité démographique et un développement urbain très consommateur d'espace dans les dernières décennies. L'un des enjeux primordiaux est la volonté de rompre avec un modèle d'étalement urbain pour aller vers plus de sobriété foncière, avec un objectif clair de réduction de 50% de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers. Pour ce faire, le projet mise beaucoup sur le réinvestissement urbain, en s'appuyant sur un potentiel identifié de près de 11 800 logements réalisables au sein des espaces déjà bâtis sur un total de 27 750 prévus sur 15 ans.

Enfin, le projet donne à voir l'effort de transition vers un modèle de développement plus durable et intégré. L'intégration du Plan de Mobilité (volet "D") est centrale, montrant une volonté forte de lier urbanisme et déplacements pour réduire la dépendance à l'automobile. Les ambitions exposées dans le dossier, en matière d'énergies renouvelables, de gestion durable des eaux pluviales, de préservation de la biodiversité via la Trame Verte et Bleue et de protection du cadre de vie et du patrimoine participent au défi de mettre en œuvre une planification qui cherche à rendre le territoire plus résilient face aux enjeux futurs.

 CE	Commentaire de la commission d'enquête
<p><i>Néanmoins, au-delà des intentions de l'intercommunalité, auxquelles on ne peut que souscrire, la commission d'enquête, dans son Rapport, a déploré que les objectifs et les enjeux parfaitement déclinés dans les pièces de présentation du dossier ne se retrouvent pas totalement dans les parties opérationnelles ou alors sous une forme insuffisamment aboutie. Les Personnes Publiques Associées et de nombreuses communes ont déploré une accélération de la procédure dans les derniers mois, qui a réduit les process itératifs et a sans doute nui à une meilleure prise en compte de l'environnement et du partage des ressources, à la précision dans la définition des risques sur le terrain, et au travail d'intelligence collective qui avait été mis en place pour aboutir au meilleur projet possible sur le territoire. La commission regrette que les impératifs du calendrier électoral aient, en fin d'élaboration, préjudicié à un projet intercommunal d'envergure dont on mesure toute la complexité d'élaboration (afin de tenir compte de l'ensemble des interactions réglementaires ou imposées par les documents de rang supérieurs) et toutes les difficultés de co-construction sur un territoire allant de la mer aux massifs et comportant 36 communes de tailles ou réalités physiques et/ou socio-économiques fort différentes.</i></p>	

À l'issue de l'enquête, la commission constate :

- Mme la Présidente du Tribunal Administratif de Montpellier, a désigné par décision n° E25000105/34 en date du 1er août 2025, la Commission d'enquête relative au projet d'élaboration du PLUi-D de PMMCU en nommant Madame Anne-Isabelle PARDINEILLE, urbaniste retraitée, en qualité de Présidente de cette commission.
- Les communes membres ont été régulièrement consultées à l'issue de la procédure d'élaboration du PLUi-D. Toutes les communes ont répondu sauf Cassagnes. Tous les avis sont favorables, mais ont été souvent assortis de nombreuses observations ou de demandes de corrections d'erreurs matérielles ou d'oublis. Certaines communes formulent des demandes qui n'auraient pas été prises en compte par PMMCU dans le dossier (*toutes les demandes exprimées par les conseils municipaux, par délibérations, en réponse à la demande d'avis sont reprises dans les tableaux de l'Annexe 1 du PV*). Quelques communes ont apporté des contributions complémentaires pendant l'enquête dont deux hors délais, que la commission a néanmoins prises en compte (*cf. PV d'enquête, pp. 42, 43*).
- Dans son mémoire en réponse, le MO, indique : *dans l'ensemble, les demandes exprimées par les communes membres sur le projet de PLUi-D arrêté sont susceptibles d'être intégrées dans le document à approuver... et ce, hormis quelques points particuliers liés notamment à la prévention des risques majeurs, à la modification des dispositions communes du règlement écrit, et dans la limite juridique tenant au fait de ne pas bouleverser l'économie générale du plan et en soulignant que : Le PLUi-D vise à garantir une cohérence réglementaire à l'échelle intercommunale. De ce fait, certaines demandes n'ont pas été retenues quand elles tendaient à remettre en cause l'écriture des dispositions communes afin de préserver la cohérence et la lisibilité du PLUi-D. (Cf. Mémoire en réponse en Annexe pp. 70 à 72 et Rapport d'enquête pp. 72).*
- L'autorité environnementale ad hoc c'est-à-dire la MRAe Occitanie a été régulièrement consultée à l'issue de la procédure d'élaboration du PLUi-D. Sa réponse ainsi que celle du MO se trouvait dans le dossier administratif joint au dossier d'enquête.
- Les Personnes Publiques Associées ont été régulièrement consultées à l'issue de la procédure d'élaboration du PLUi. Leurs avis se trouvaient dans le dossier administratif joint au dossier d'enquête. (*cf. pièce 0. du Dossier d'enquête*).
- Certaines PPA, telles que la Chambre des Métiers et la Chambre de Commerce et d'Industrie des PO ont émis un avis favorable sans développement particulier, qui n'appelait donc pas d'éléments de réponse. D'autres avis, tout en étant favorables, font part de réserves et d'observations, l'avis de M. le Préfet des PO, quant à lui, est réservé. Le MO a apporté des éléments de réponse dans son Mémoire suite au PV d'enquête (*Cf. Mémoire en réponse en Annexe, pp. 75 à 118*).
- Le cadre juridique de l'enquête est défini par l'arrêté n° A/2025/28 du 24 octobre 2025 prescrivant l'ouverture de l'enquête publique, signée par M. VILA, Président de PMMCU.
- L'enquête publique s'est déroulée dans des conditions satisfaisantes du 10 Novembre au 12 décembre 2025. La publicité a été réalisée régulièrement. La couverture Presse a été faible, pas tout à fait compensé par l'effort fait par l'Agglomération dans ses parutions (*Cf. Annexe 2 du Rapport*) et l'information, si elle a circulé dans les communes, aurait pu être assortie de réunions publiques organisées par ces dernières peu avant ou pendant l'enquête.

- Toutes les communes ont été destinataires de l'arrêté, d'une ou plusieurs (selon la taille de la commune) affiches jaunes réglementaires en format A2, de la plaquette d'information pour le public, d'une clé USB contenant l'intégralité du dossier et d'une note rédigée à leur attention pour accompagner la remise des registres afin de leur expliquer les procédés d'affichages et leur rôle pendant l'enquête.
- Le public a eu la possibilité de s'exprimer librement dans un climat serein lors des 29 permanences, réparties en respectant le plus possible la sectorisation entre les communes les plus importantes en intégrant les facteurs liés aux facilités de déplacement et à l'attractivité naturelle des territoires, mais en suivant également les souhaits exprimés par les collectivités. 4 permanences ont eu lieu à Perpignan dont 3 dans les mairies annexes englobant les 2 heures de pause méridienne. Une des permanences a eu lieu au SOLER un samedi matin. Deux permanences, dont la dernière, se sont tenues dans les locaux de PMMCU, siège de l'enquête.
- Pendant toute la durée de l'enquête publique, le dossier d'enquête a pu être consulté : sur supports papier et numérique au siège de l'Hôtel d'Agglomération (siège de l'enquête publique). Sur support numérique, dans les mairies ou les services techniques des communes du périmètre du PLUi-D, dans les mairies annexe de Perpignan et à la Direction de l'Urbanisme (DAUS), aux jours et heures habituels d'ouverture de ces collectivités et établissements publics dûment précisés dans les annonces et sur les affiches. Il pouvait être consulté et téléchargé sur le site Internet de PMMCU. Il était également consultable à l'adresse du registre dématérialisé, ou grâce à un QR code reproduit sur les affiches. Le dossier a souvent été jugé trop volumineux et complexe pour *le commun des mortels* cf.@5 et le choix « développement durable » de privilégier la voie dématérialisée a été critiqué...néanmoins le nombre de permanences à des horaires variés permettait de bénéficier de l'aide d'un commissaire enquêteur pour sa prise en main. Des mesures de facilitations ont été également mises en place (cf. *Rapport pp. 94 à 97*).
- Pendant toute la durée de l'enquête publique, le public pouvait adresser ses observations et propositions sur le projet de PLUi-D de PMMCU par écrit sur les registres d'enquête, sur le registre dématérialisé, par courrier électronique ou lors d'une permanence.
- Pendant toute la durée de l'enquête publique, le public pouvait consulter en ligne les observations et propositions du public reçues sur le registre dématérialisé ou transmises par courrier électronique. Les observations et propositions du public déposées ou réceptionnées par voie postale ont été annexées dès leur réception sur le registre d'enquête publique sur support papier dans chacune des communes où elles ont été reçues. L'ensemble des observations et propositions recueillies ont été consultables, par le public, au siège de l'enquête.
- Conformément à l'article R.123-18 du code de l'environnement, à l'expiration du délai d'enquête prévue à l'article 1 de l'arrêté (le 12 décembre 2025, à 16h30), les registres d'enquête ont été centralisés au siège de l'enquête et remis à la Présidente de la Commission d'enquête le lundi 15 décembre à 14h où ils ont été clos. Conformément à l'article R123-18 du Code de l'Environnement, le PV de synthèse a été remis par la commission lors d'une rencontre avec le MO, M. Jean-Charles REY, Directeur Général des Services, représentant le Président de PMMCU, le 23 décembre suivant. Le mémoire en réponse a été transmis par mail à la commission le 16 janvier et par courrier RAR à la présidente le 20 janvier 2026.

La loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) promulguée en mars 2014, prévoit de rendre obligatoire, au 1er juillet 2027, le transfert de la compétence de l'urbanisme à toutes les communautés de communes et d'agglomération., la communauté urbaine de Perpignan, qui a déjà des compétences élargies dans ce domaine, a depuis fort longtemps, choisi d'opter pour un PLUi, un véritable document d'aménagement, commun, intercommunal, afin d'harmoniser les règles d'urbanisme, de faciliter la planification à l'échelle d'un bassin de vie, tout en restant cohérent avec les politiques nationales (zéro artificialisation nette, mobilités, eau, etc.).

La démarche d'élaboration d'un PLUi, s'appuyant sur des principes partagés, consiste à créer un document d'urbanisme dans la consistance prévue par la Loi SRU modifiée, regroupant 36 communes avec les ajustements d'harmonisation imposés par l'évolution des contraintes réglementaires, les documents d'ordres supérieurs ou ayant un rapport de compatibilité, et bien évidemment les souhaits des communes, dans le cadre des politiques locales qu'elles entendent mener.

En substance donc, l'opération peut être vue non pas comme l'agrégation de 36 PLU gérés par la Communauté Urbaine, mais plutôt comme un engagement sur le tronc commun que constitue l'idée de la planification à l'échelle intercommunale.

Le tronc commun, dont il s'agit, a été arrêté le 10 juillet 2025 par un vote à caractère politique, au sens premier du terme, confirmant la volonté de travailler ensemble, exprimée de longue date puisque les premières réflexions datent d'une quinzaine d'années pendant lesquelles les Services de PMMCU ont compilé nombre de données pour établir le document particulièrement volumineux soumis à l'avis du public dans le cadre de cette enquête publique.

La Commission d'enquête, désignée à cet effet par le Tribunal Administratif de Montpellier, ne formule aucune réserve sur ce choix de gestion de la cité, une démarche non obligatoire à ce jour, mais fortement encouragée par les Pouvoirs Publics et que la Communauté Urbaine de Perpignan a engagée depuis plusieurs années en surmontant de nombreuses difficultés.

Dès lors, la Commission d'enquête, au terme de l'enquête qu'elle a menée au plus près des populations et à la suite de l'analyse des contributions du public, des apports des communes et de toutes les Autorités ayant à en connaître, considère que le principe d'une démarche intercommunale collective dans le domaine de l'urbanisme est de bon aloi pour aborder la planification au niveau d'un territoire tel que celui de PMMCU, riche de sa diversité physique et de ses particularités mêlant tourisme littoral et patrimonial, activités agricoles différenciées dans la plaine et le piémont, développement de zones économiques, commerciales et artisanales...

D'une part, le volet générique du dossier énonce des objectifs conformes aux dispositions législatives et réglementaires pour préserver les équilibres nécessaires entre les besoins d'habitat, le maintien des zones agricoles, les exigences inhérentes au développement économique, sans perdre de vue l'idée d'une évolution des bassins de vie eux-mêmes, en compatibilité avec la mise en œuvre de la réduction progressive de l'artificialisation nette.

D'autre part, le PLUi s'est adjoint, d'une manière bien marquée, un volet "Déplacements" qui, sans prendre une dimension spectaculaire, intègre des objectifs de réduction de la place de l'automobile conformes aux principes de lutte contre le réchauffement climatique et de protection de l'environnement, menant à la mise en œuvre d'actions pratiques propices à la réalisation de ces objectifs. A cet égard, la promotion de l'usage du vélo et le développement d'infrastructures adaptées occupe une place remarquable venant en complément d'une organisation des transports, centrée vers des besoins plus individualisés, orientée vers l'aide au quotidien pour faciliter l'accès aux transports collectifs tel que le train et les bus. Les navettes sur réservation tendent à faire évoluer les comportements pour réduire la place de l'automobile, même si celle-ci reste encore prééminente dans le milieu rural.

L'économie du département est soutenue par une activité touristique intense sur le littoral, qui déborde sur l'arrière-pays et s'étale sur de plus longues périodes. Ce volet se doit d'être préservé. Une attention particulière doit être portée au basculement de zonages de campings en zone U, l'implantation de résidences secondaires n'ayant pas forcément la même valeur ajoutée à l'économie locale (en termes d'emplois par exemple) et entraînent la disparition de poumons verts hors-saison (*Réserve n°1*). Des ajustements nécessaires au niveau du règlement affectant l'hôtellerie de plein air ont été mis en évidence par l'enquête publique (*cf. Rapport pp. 145, 146*). Le MO, dans son mémoire, prévoit d'envisager un reclassement en zone Uhô. Cela permettrait de conforter l'existant et d'autoriser une évolution qualitative des structures, sous réserve du respect des contraintes réglementaires et des caractéristiques des sites. La commission souscrit à cette proposition. La préservation de l'environnement et la mise en valeur du patrimoine participent à la pérennisation de ce secteur important de notre économie.

A ce propos, la commission d'enquête constate, après analyse du dossier, des avis des PPA et des réponses du MO sur le sujet, que la Biodiversité et la séquence ERC n'ont pas été traitées d'une manière satisfaisante, par rapport aux enjeux d'un territoire si vaste et d'une richesse des espèces reconnue par tous, ni par rapport aux ambitions des documents de rang supérieur, SCoT de la Plaine du Roussillon et objectif de la Région Occitanie. Ce point a fait l'objet d'un long débat, entre les membres de la commission d'enquête, compte tenu du fait qu'à lui seul, il permettait de censurer le projet dans sa globalité. La commission d'enquête a, toutefois, décidé de faire confiance à l'intelligence collective des élus pour rester vigilante, au-delà d'un document de planification, pour protéger la biodiversité de leur territoire, tout en fixant une *Réserve n°9*, exigeante, mais à la hauteur des enjeux.

Pour ce qui concerne la TVB et les zones humides, c'est principalement une identification incomplète de ces secteurs qui a conduit la commission d'enquête à émettre une *Réserve n°10*. Celle-ci peut, facilement être levée, en intégrant au PLUi-D les données actualisées du SMBVT, qui comme nous l'avons déjà indiqué au MO aurait dû être consulté dès la phase d'instruction (*cf. Avis Région et DOO du SCoT*).

Le régime climatique auquel est soumis le territoire est celui des contrastes (vent, sécheresse et épisodes d'intenses pluies méditerranéennes) induisant des risques particuliers d'incendies et d'inondations qui se doivent d'être contenus par des investissements structurants, mais, également, par des réglementations, souvent considérées par les administrés et certains élus, comme sévères, mais cependant nécessaires, conduisant à exclure ou réduire des zones qui étaient auparavant possiblement constructibles. En effet une première mise à l'écart des zones à risque a été mise en œuvre dès le début de l'étude du projet. À l'issue de l'enquête, dans son mémoire en réponse, le MO affiche sa volonté de poursuivre dans la prise en compte des risques. Néanmoins la commission constate (*cf. Rapport pp. 109 à 122*) que les propositions du MO ne sont pas au niveau de l'enjeu sécuritaire et propose pour y pallier diverses *Réserves n° 4,5,6 et Recommandation n° 5*.

La structuration proposée concernant un secteur agricole en souffrance, pourrait répondre aux enjeux identifiés dans le dossier, enjeux auxquels la viticulture en premier lieu, mais également l'arboriculture et le maraîchage sont confrontés, notamment grâce à la préservation du terroir lui-même (364 ha. Rendus aux zones agricoles et naturelles *cf. PP. CDPENAF du 17 septembre 2025, p. 7*), mais également en favorisant la résilience du monde rural. Pour ce faire, il faut rester très vigilant sur la préservation et le partage de la ressource en eau (*cf. Rapport pp. 122 à 128 et Réserve n°7*) et répondre de manière éventuellement plus souple, mais surtout plus claire aux demandes de pratique de l'agrivoltaïsme ; en effet les possibilités ont été réduites du fait de la différenciation des zonages A, se révélant plus contraignants. La commission estime que ces pratiques, si elles doivent être fermement encadrées, devraient répondre également à des demandes d'agriculteurs exprimées pendant l'enquête, ayant besoin de ressources alternatives nécessaires à leur survie.

Les propositions du MO concernant l'implantation des EnR traduisent une volonté d'adapter le PLUi-D aux évolutions législatives et départementales récentes (Loi APER et arrêté préfectoral du 8 décembre 2025), tout en préservant les équilibres territoriaux définis par le SCoT. Cela permettra, en outre, de sécuriser le développement des EnR, tout en garantissant la protection des espaces agricoles, naturels et paysagers. Toutefois le MO ne fait aucune proposition sur les projets non pris en compte par le document-cadre au titre de l'article 1er de l'arrêté préfectoral, dès lors que les parcelles anciennement classées en zone AU se retrouvent en zone A du présent PLUi-D. De même, il faut noter que toutes les observations portant sur les problématiques EnR n'ont pas forcément été traitées dans le cadre du mémoire produit par le MO, qui devra, d'ici l'approbation finale du document, apporter une réponse à chacun des contributeurs. Elle propose, dans un premier but de clarification, que soit établi, zone par zone (A et N), un récapitulatif précis des possibilités et des dispositions concernant les installations photovoltaïques et agrivoltaïques, avec rappel des prescriptions particulières et afférentes, afin de permettre une meilleure lisibilité des dispositifs réglementaires pour éclairer les pétitionnaires sur leurs droits et simplifier le travail des techniciens délivrant les permis (*cf. Recommandation n°7*).

Du point de vue de l'urbanisme, la volonté de maîtriser l'étalement urbain et l'artificialisation des sols est clairement réalisée par la réduction importante des zones AU préexistantes, malgré les velléités de quelques communes, surtout sur le littoral, de poursuivre leur développement, alors qu'un potentiel important de près de 12 000 logements apparaît possible dans des espaces déjà bâtis et moins sensibles. Cet aspect de l'urbanisme se penche d'une manière structurelle sur la composition du parc de logements dont une trop grande partie est encore occupée par des populations défavorisées dont l'amélioration des conditions sociales passe par les ambitions que le PLUi-D affiche, dans plusieurs

domaines, pour rendre le territoire plus résilient et davantage apte à dépasser les situations précaires actuelles en résorbant, notamment, la part d'habitat considéré comme indigne. Dans le domaine du logement, l'apport migratoire lié à l'attractivité du territoire et au climat, constitue une richesse indéniable pour son économie, et les besoins qu'il génère ajoutés au desserrement des ménages, localement, sont limités par le PLUi-D à un niveau légèrement inférieur à celui défini par le SCoT et donc en parfaite situation de compatibilité. Cependant des interrogations subsistent quant à l'adéquation des équipements publics avec l'augmentation de la population, par rapport à des structures qui déjà aujourd'hui montrent des fragilités. En ce qui concerne l'assainissement, en particulier, la commission a émis une réserve tendant à différer l'ouverture à l'urbanisation sur certaines communes (*Réserve n° 8*). Le recours à la densification est de bonne administration communale sauf dans des cas très précis qui impactent des équipements publics utiles à la population (parking) ou sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement (*Réserve et Recommandation n° 1*).

L'agrégation dans un document unique de l'ensemble de ces objectifs en y associant les orientations que les communes entendent inclure dans un projet engageant l'avenir s'est révélée manifestement complexe, mais la commission estime que la démarche doit être poursuivie et s'améliorer tout d'abord dans le cadre d'une révision immédiate du présent PLUi-D, que la communauté urbaine semble envisager pour, au moins, intégrer la commune de Corneilla-de-la-Rivière nouvellement arrivante dans l'intercommunalité. Cette circonstance devra donc être mise à profit pour enrichir les acquis du PLUi-D, et pourra permettre de réétudier certaines situations particulières, émergeant au cours de cette enquête, qui ne pourront être traitées dans le temps réduit avant approbation.

Le projet de PLUi-D marque la transition volontariste d'un urbanisme communal fragmenté, vers une vision intercommunale intégrée. En substituant un document unique aux documents d'urbanisme préexistants, la Métropole veut se doter d'un outil de cohérence spatiale indispensable. Cette mutation doit permettre de traiter les enjeux détaillés dans le Rapport de présentation et le PADD, (*cf. Synthèses dans ce Rapport pp.24 à 45*), non plus comme une juxtaposition d'intérêts locaux, mais comme une stratégie de destin commun. La commission reconnaît la volonté de gommer les disparités territoriales pour offrir un cadre réglementaire équitable à l'ensemble des administrés. En liant structurellement l'organisation de l'espace urbain à la planification des mobilités, le projet a voulu s'attaquer aux problématiques de congestion et d'émissions de gaz à effet de serre, pour favoriser l'émergence d'un territoire dont le développement soit couplé à l'adaptation des transports collectifs aux besoins spécifiques des usagers et au déploiement des modes de circulation doux. La commission approuve cette vision systémique qui conditionnera l'acceptabilité sociale d'un développement basé sur une densification soucieuse du cadre de vie, plutôt que sur l'étalement urbain, aggravant l'artificialisation des sols. En sus de la prise en compte des problématiques locales, le PLUi-D se doit de traduire des objectifs nationaux ou régionaux ambitieux en actions concrètes de terrain, la difficulté résidant à transcrire ces ambitions dans des prescriptions opposables, qui vont régir le droit des sols de communes disparates. C'est pourquoi la commission d'enquête, consciente de la gageure schizophrène de la démarche, souhaite accompagner positivement ce projet. En effet, outre l'information et la participation du public, ainsi que la prise en compte de l'intérêt des tiers, conformément à l'article L123-1 du code de l'environnement ; l'objectif de l'enquête publique vise aussi à éclairer le MO en recueillant la parole citoyenne, en étant attentif aux avis des PPA et des personnes possiblement consultées, en étudiant attentivement le dossier, afin d'aboutir in fine à l'amélioration du projet.

C'est dans cette optique, d'un exercice de démocratie locale et constructive, après avoir examiné les inconvénients et les avantages du projet, au vu des éléments dont nous disposons, que nous donnons un AVIS FAVORABLE au projet de PLUi-D de PMMCU.

Avis néanmoins assorti de plusieurs recommandations et réserves, dont nous avons pris grand soin qu'elles soient susceptibles d'être aisément levées par le MO avant approbation. Nous estimons, en effet, que le projet est perfectible, comme le souligne l'avis réservé de M. le Préfet, les observations portées par la MRAe, les PPA, et les contributions du public à caractère général, mais il a le mérite d'exister, de fournir une base partagée et régulée, acceptée par toutes les communes, qui sera appliquée de manière plus juste sur tout le territoire de l'intercommunalité. Il a vocation à évoluer pour devenir réellement le socle d'un projet de territoire solidaire, résilient aux risques et aux pénuries, respectueux de son environnement singulier, et conforme aux ambitions et réglementations supra-communales. Nous laissons à PMMCU la responsabilité d'estimer si l'ensemble de la prise en compte des réserves et recommandations n'est pas susceptible de porter atteinte à l'économie générale du projet. La commission, en fonctions des données dont elle dispose, n'est pas en mesure d'en évaluer l'impact.

Cet avis favorable est assorti de dix réserves :

RÉSERVE n°1 : la commune de Saint-Marie-la-Mer a proposé des changements de zonage de structures communales (parking des Marendes, Campings, Stade, Tennis, boulodrome) sur lesquels elle semble vouloir revenir en partie, mais qui doivent faire l'objet d'un réexamen documenté et concerté lors de la prochaine révision du projet. Le changement concernant le parking, en particulier, aurait de telles répercussions qu'il apparaît nécessaire d'émettre une réserve à son égard. Cf. Rapport p. 77.

RÉSERVE n°2 : demande de surseoir à l'ER n°31 du Soler en attendant une analyse comparative d'une alternative, mesurant les impacts socio-environnementaux. Cf. Rapport p. 87.

RÉSERVE n°3 : demande de réexamens techniques et fonciers concernant la délimitation, voire l'existence des EPP contestés (n°17 à Cabestany (cf. p.89), Toulouges (@74 cf. p. 87), Saleilles (n° S433/ 440 p.86) afin d'en vérifier la pertinence et la cohérence au regard de la situation actuelle des parcelles concernées des particuliers auxquels le MO s'est engagé à répondre individuellement. Cf. Rapport p. 87.

RÉSERVE n°4 : comme s'y engage PMMCU, dans les zones à urbaniser soumises à un aléa, il y a lieu de reprendre les règles des dispositions communes du règlement, sans toutefois supprimer les références au PGRI en raison de la notion de compatibilité entre PGRI et PPRI pour instituer une règle générale visant :

- à exclure tout projet exposé à un risque d'inondation pouvant porter atteinte à la sécurité publique,
- à permettre dans les zones urbanisées, le renouvellement urbain avec réduction de la vulnérabilité au risque d'inondation.

Au surplus, la CE demande :

- 1) de rappeler dans le dossier mis à jour, les dispositions des PPRI, voire des mises en application anticipées des PPRI qui sont susceptibles de s'imposer, en plus des règles du PLUi.
- 2) d'élaborer à terme, une cartographie complète et totalement à jour des zonages réglementaires pour l'ensemble du territoire, susceptible d'être mise en ligne pour assurer l'information nécessaire auprès des populations du territoire de PMMCU. Cf. Rapport p. 114.

RÉSERVE n°5 : compte tenu de l'objectif majeur de l'OAP la Gare, à Estagel, destinée à recevoir l'implantation d'un nouveau centre de secours (SDIS), il est impératif que l'accès à ce futur bâtiment stratégique puisse être possible en toutes circonstances pour permettre d'assurer les fonctions de gestion de crises et de secours auprès de la population ainsi que la protection des personnels concernés. Dans ces conditions, le site prévu pour l'installation de ce centre de secours devrait être soit déplacé en un lieu plus propice et dans tous les cas, non concerné par le risque inondation, soit bénéficier à partir de travaux d'aménagements adaptés, d'une voie d'accès protégé, mettant le secteur hors risque d'inondation. Cf. Rapport p. 115.

RÉSERVE n°6 : au vu des différents avis et contributions apportées au regard du risque incendie, en particulier ceux émis par les services de la DDTM, la commission d'enquête émet les réserves suivantes, étant précisé qu'elle n'est pas en mesure, comme elle l'a fait pour le risque inondation, d'établir une liste des situations ou OAP à risques, étant donné que les cartographies du risque incendie jointes au dossier d'enquête publique ne présentent pas une échelle suffisamment grande pour apprécier la vulnérabilité de chacun des secteurs.

Pour les OAP concernées par une zone d'aléa élevé ou très élevé, le principe d'évitement des zones les plus vulnérables se traduit par leur inconstructibilité. Par dérogation, l'urbanisation peut être envisagée en continuité de l'existant sous forme d'un projet d'aménagement d'ensemble intégrant une étude de danger comprenant un programme de défendabilité (voies périmétrales pour éviter les voies en impasse, zones de débroussaillage, points d'eau...) et limitant ainsi la vulnérabilité du secteur.

En l'occurrence, PMMCU devra établir, dans tous les cas où les zones d'aléas élevés ou très élevés sont recensées, les mesures qu'il entend entreprendre afin de réduire la vulnérabilité, en se référant en particulier aux cas (liste non exhaustive) cités par M. Le Préfet dans son avis, (pp. 5 et 6, du 20/10/202 cf. Rapport pp. 118, 119). Les zones ouvertes à l'urbanisation et relevant d'OAP, exposées aux risques d'incendie de forêt et de végétation, devront intégrer des conditionnalités en termes de formes urbaines non vulnérables et d'équipements de défense incendie. Par ailleurs, comme PMMCU s'y est engagé, il conviendra de mentionner le niveau d'aléa dans les OAP soumises à des aléas élevés ou très élevés. Cf. Rapport p. 120.

RÉSERVE n°7 : la proposition du MO de conditionner l'ouverture à l'urbanisation aux capacités de la ressource et à l'effectivité des travaux sur le réseau d'eau potable, permettrait de respecter les orientations, sur ce sujet, du SCoT de la Plaine du Roussillon et du Sage. Les conditions préalables à l'ouverture à l'urbanisation, à savoir la démonstration de l'adéquation Besoins-Ressource, dès 2026 pour les OAP concernées, et un rendement du réseau d'alimentation en eau potable mesuré à 85%, dès 2030, devront être inscrites dans le règlement. Un phasage des OAP sera vraisemblablement nécessaire. Cf. Rapport p. 126.

RÉSERVE n°8 : d'une manière générale le règlement devra indiquer que l'ouverture à l'urbanisation est subordonnée à un système d'assainissement en capacité de traiter les eaux usées de la population du secteur concerné. Un phasage des OAP sera vraisemblablement nécessaire. En ce qui concerne spécifiquement le Barcarès, l'ouverture à l'urbanisation doit être soumise à l'obtention de l'autorisation exceptionnelle au titre de l'article L 121.5 du code de l'urbanisme. Cf. Rapport p.129.

RÉSERVE n°9 : il est demandé à PMMCU de s'engager, dès avant l'approbation du PLUi-D, à prévoir le passage d'un écologue préalablement à l'ouverture à l'urbanisation des OAP présentées dans son dossier, qui déterminera, si besoin, une séquence ERC de manière à respecter les objectifs de la Région et du SCoT de la Plaine du Roussillon à savoir : zéro perte nette de biodiversité. Cf. Rapport p.133.

RÉSERVE n°10 : la connaissance des zones humides étant incomplète, il appartient au maître d'ouvrage, avant approbation, d'actualiser les périmètres des zones humides avec les données du SMBVT et de s'assurer que leur protection est bien prise en compte en particulier sur les secteurs susceptibles de s'ouvrir à l'urbanisation. Cf. Rapport p. 134.

Cet avis favorable est assorti de 8 recommandations :

Recommandation n° 1: demande de report de l'OAP "Cap de front "au Barcarès. Cf. Rapport p.78.

Recommandation n°2: la Commission propose au Maître d'Ouvrage de procéder à un réexamen attentif et individualisé des requêtes portant sur des parcelles qui ne seraient pas soumises à un risque majeur (inondation/incendie) ou un enjeu de biodiversité avéré ou qui présentent une configuration physique d'enclavement incontestable (bâti sur les deux ou trois côtés immédiats), même si elles sont situées en limite de zone. Cf. Rapport p.101.

Recommandation n°3 : rendre plus prescriptives les annexes communales (Livret 3) concernant l'aspect extérieur et les matériaux, afin qu'elles ne soient pas de simples guides de recommandations, mais de véritables règles opposables aux promoteurs, garantissant l'identité locale. Cf. Rapport p.103.

Recommandation n° 4 : afin d'assurer une parfaite transparence des données communiquées notamment au titre de la réduction des zones d'extension urbaine, portant sur 80 hectares, il apparaît souhaitable que dans les réponses qui seront apportées individuellement aux contributeurs, PMMCU précise, pour chacune des parcelles concernées, si le motif du risque d'inondation est invoqué ou pas dans le cadre de ce déclassement de zone. Cf. Rapport p.113.

Recommandation n° 5 : la commission incite fortement le MO à se rapprocher des services de l'État pour valider la faisabilité de chacune des OAP, au regard du risque inondation, sur la base de notre évaluation. Cf. Rapport p.118.

Recommandation n° 6 : le porteur de projet est invité, avant approbation, à partir des données actualisées du SMBVT sur les zones humides, à adapter le périmètre de la trame bleue si les éléments l'exigent. Cf. Rapport p.136.

Recommandation n° 7 : les ajustements proposés par le MO permettraient de sécuriser le développement des EnR tout en garantissant la protection des espaces agricoles, naturels et paysagers. Une meilleure explication de ces conditions pourrait être intégrée au règlement. Cf. Rapport p.144.


Recommandation n°8 : prendre en compte les avis de la Chambre d'agriculture, du Département et de la CDPENAF concernant certains STECAL. Cf. Rapport pp. 67, 68, 69.

La commission prend acte de l'engagement du MO

- de fournir une réponse aux demandes individuelles des contributeurs, qui ne pourraient se satisfaire des réponses génératives fournies dans les paragraphes thématiques ou secteurs (engagement du MO dans son Mémoire, sans toutefois en définir les modalités...).
- de prendre en compte les situations particulières des OAP Nord-Ouest d'Espira de l'Agly et OAP Pézilla-la-Rivière, au regard des aléas inondation et des PPRi existants ou en cours de révision.
- de créer, en réponse à la demande présentée par l'État-Major de la Zone de Défense de Marseille, relayée par le Préfet des PO, un zonage spécifique Nm, sur les communes de Rivesaltes et Saint-Laurent de-la-Salanque, destiné à recevoir équipements et installations militaires nécessaires, avec des règles de constructibilité adaptées à la mise en œuvre de ces activités.
- d'admettre le reclassement en zone A3 du règlement du PLUi-D, l'Occitanie Zone Economique (OZE) Arago à Rivesaltes, inscrit en qualité de Projet d'Envergure Nationale ou Européenne (PENE), afin de mieux valoriser le caractère essentiel de ce foncier pour la dynamique du territoire. Cf. Rapport p.147.

La commission tient à informer le MO, pour donner la suite qu'il convient : de l'avis du commissaire enquêteur (23 octobre 2025) concernant l'enquête publique sur la commune du Barcarès, relative à la mise en concordance du cahier des charges du lotissement « Nord 2^{ème} tranche » avec le PLU. En effet celui-ci délivre en p. 9 de son rapport : *un avis favorable avec la réserve suivante : limitation de la hauteur à 10m. au droit de la parcelle cadastrée AX 430, à l'angle de l'avenue de la Tramontane au boulevard du Golfe du Lion.* Il estime supra : *que cette diminution de hauteur à 10 m. de nature à satisfaire le plus grand nombre puisse être traduite dans le document définitif du PLUi-D en phase d'enquête publique, soit dans le cadre de la susdite enquête, soit lors de la mise au point définitive du dossier de PLUi-D, sans en modifier en aucune façon l'économie générale.*

Anne-Isabelle PARDINEILLE, Présidente de la commission d'enquête, le 26 janvier 2026


Henri ANGELATS
Commissaire-enquêteur


Michel GAYRAUD
Commissaire Enquêteur


Georges LEON
Commissaire enquêteur




Thierry WIEGAND
COMMISSAIRE ENQUÊTEUR