



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

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

Avis sur le projet de révision du PLU de Narbonne (Aude)

N°Saisine : 2024-013932

N°MRAe : 2025AO4

Avis émis le 21 janvier 2025

PRÉAMBULE

Pour tous les plans et documents d'urbanisme soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnelle et du public.

Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du projet de plan ou document d'urbanisme, mais sur la qualité de la démarche d'évaluation environnementale mise en œuvre par le maître d'ouvrage, ainsi que sur la prise en compte de l'environnement par le projet.

Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à améliorer la conception du projet et à permettre la participation du public à l'élaboration des décisions qui le concernent.

Par courrier reçu le 21 octobre 2024, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Narbonne pour avis sur le projet de révision de son plan local d'urbanisme (PLU).

L'avis est rendu dans un délai de 3 mois à compter de la date de réception à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement de la région (DREAL) Occitanie.

En application de l'article R. 122-17 du code de l'environnement et du 2° de l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale compétente, le présent avis est adopté par la mission régionale d'autorité environnementale de la région Occitanie (MRAe).

Cet avis a été adopté lors de la réunion du 21 janvier 2025 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Jean-Michel Salles, Yves Gouisset, Florent Tarrisse, Bertrand Schatz, Eric Tanays, Annie Viu.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, chacun des membres cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans le présent avis.

L'avis a été préparé par les agents de la DREAL Occitanie apportant leur appui technique à la MRAe et placés sous l'autorité fonctionnelle de sa présidente.

Conformément à l'article R. 104-24 du code de l'urbanisme, l'agence régionale de santé Occitanie (ARS) a été consultée en date du 22 octobre 2024.

Le préfet de département a également été consulté en date du 22 octobre 2024.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis devra être joint au dossier d'enquête publique.

Il est également publié sur le site internet de la MRAe¹.

¹ www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html

SYNTHÈSE

La commune de Narbonne engage la révision de son PLU et a mené une démarche d'évaluation environnementale qui peut être sensiblement améliorée.

Cela concerne en particulier la mise à jour des données du diagnostic, l'articulation du projet de révision du PLU avec les documents de rang supérieur, la complétude de l'état initial de l'environnement avec des inventaires naturalistes en nombre et à des périodes adaptées aux enjeux pré-identifiés sur les zones de projet, ou la justification de la localisation des secteurs de projets au regard des solutions de substitution raisonnables, à l'aune notamment des enjeux environnementaux.

La MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences de la mise en œuvre du PLU sur l'environnement par la mise en œuvre de mesures de la séquence d'évitement et de réduction adaptées.

En outre, il convient de définir pour chacun des indicateurs de suivi une valeur de référence (état zéro), une unité de mesure, une périodicité d'observation et de mesures, avec un objectif à atteindre, et compléter en tant que de besoin ceux portant sur les milieux naturels et la biodiversité ainsi que sur la consommation d'espace.

Par ailleurs, la présentation du niveau de risque de recul du trait de côte à l'échelle communale nécessite d'être assortie, en tant que de besoin, des mesures de recomposition spatiale ou de gestion des constructions existantes ou futures. Le rapport de présentation doit également apporter les compléments pour les installations de production d'énergie photovoltaïque exemptées de prise en compte dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

En outre, il convient de présenter les éléments permettant de garantir l'adéquation entre les capacités de la ressource en eau et les besoins actuels et futurs, notamment en période d'étiage et en prenant en compte les évolutions climatiques. Une distinction est également attendue au sein des indicateurs de suivi du PLU entre la période estivale et le reste de l'année.

La MRAe recommande également de justifier le choix des zones de projet au regard de leur exposition aux risques inondation et feux de forêt et les mesures de nature à réduire ces risques.

D'autre part, la MRAe engage la commune à mesurer les niveaux de pollution sonore et atmosphérique du secteur de projet « *Saint-Germain – Saint-Victor* » dédié à l'habitat, de définir les indicateurs de suivi qui en découlent avec un état de référence correspondant à ces mesures, et au terme de l'analyse des incidences à mener, de proposer les mesures d'évitement et de réduction qui s'imposent.

Enfin, s'agissant de la création d'un secteur de projet « *Crabit – les Amarats* » à proximité immédiate du site Malvési, la MRAe recommande de compléter l'analyse des incidences afin de garantir qu'elle n'ait pas pour effet d'exposer ses futurs habitants à des pollutions de l'air, de l'eau ou du sol, et de proposer en conséquence les mesures d'évitement et de réduction indispensables.

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

AVIS DÉTAILLÉ

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

L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme résulte de l'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », transposée par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 et le décret n° 2012-995 du 23 août 2012. Leurs dispositions ont été codifiées aux articles L. 104 et R. 104 et suivants du code de l'urbanisme (CU).

Le projet de révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Narbonne a été prescrit en novembre 2021. Conformément à l'article R. 104-11 du CU, cette procédure est soumise à évaluation environnementale systématique.

Selon l'article R. 104-21 du même code, la MRAe d'Occitanie est saisie par la commune pour rendre un avis dans le cadre de cette procédure et sur la base du rapport de présentation.

Il est rappelé qu'en application de l'article L. 122-9 du code de l'environnement, l'adoption du PLU devra être accompagnée d'une déclaration indiquant notamment comment il a été tenu compte du présent avis de la MRAe. Le PLU approuvé ainsi que cette déclaration devront être mis à disposition du public et de la MRAe.

2 Présentation de la commune et du projet de PLU

Au sein d'une plaine agricole, essentiellement viticole, Narbonne (56 395 habitants, 173 km², INSEE 2021) est une commune littorale. C'est aussi la plus vaste et la plus peuplée du département de l'Aude (cf. figure 1).

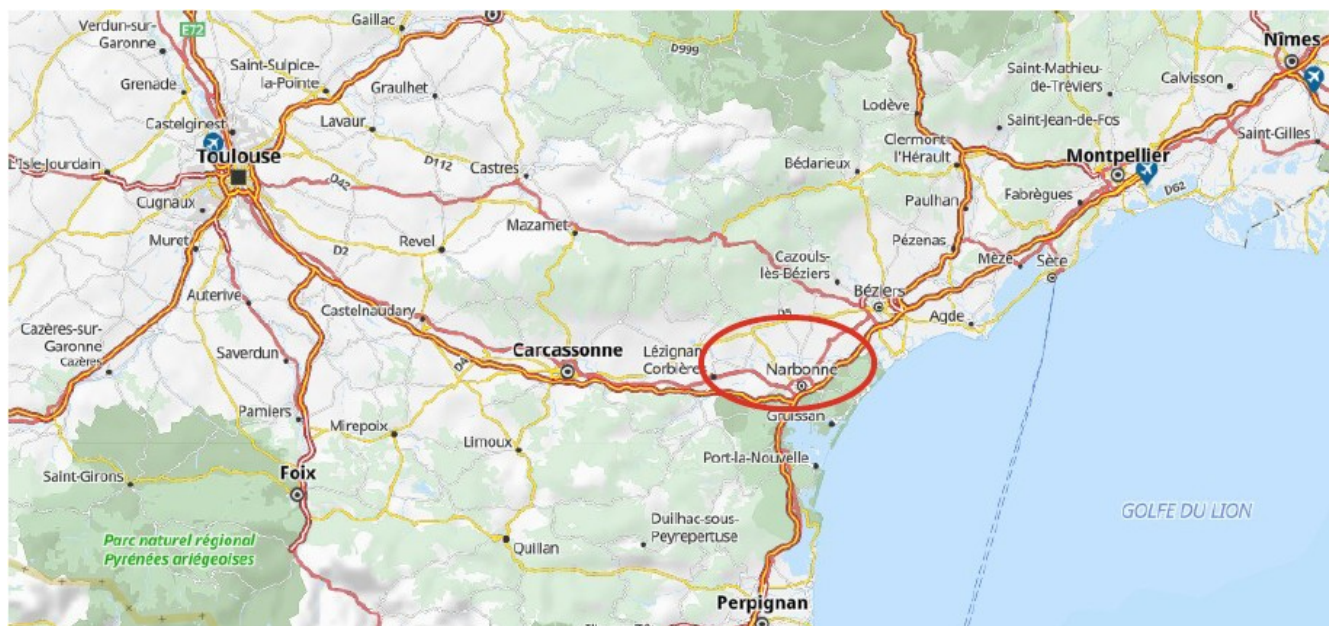


Figure 1: Plan de situation de Narbonne

Fondée au II^e siècle avant JC, Narbonne est l'une des plus anciennes colonies romaines en Gaule. Sa situation sur l'arc littoral en fait une porte d'entrée pour le commerce et la deuxième ville portuaire occidentale après Rome.

Narbonne se distingue par sa richesse patrimoniale. Après la démolition des remparts au XIX^e siècle, son cœur urbain s'est développé sur la base d'un plan radio-concentrique, puis des quartiers pavillonnaires et des zones industrielles sont venus étendre le centre historique.

La position de Narbonne, au croisement des autoroutes A9 et A61 après celui des anciennes voies romaines (Via Domitia et Via Aquitania), en fait un point névralgique pour les échanges régionaux et internationaux.

Ces infrastructures lui permettent de relier Toulouse et Montpellier en 1 h 30, ou Marseille et Barcelone en 2 h 40. Elles génèrent des flux et des retombées économiques.

Le territoire communal s'étend au sein de grandes entités paysagères telles que la mer Méditerranée, l'étang de Bages, le massif des Corbières, le massif de la Clape (Pyrénées) et les étendues de vignes (cf. figure 2).

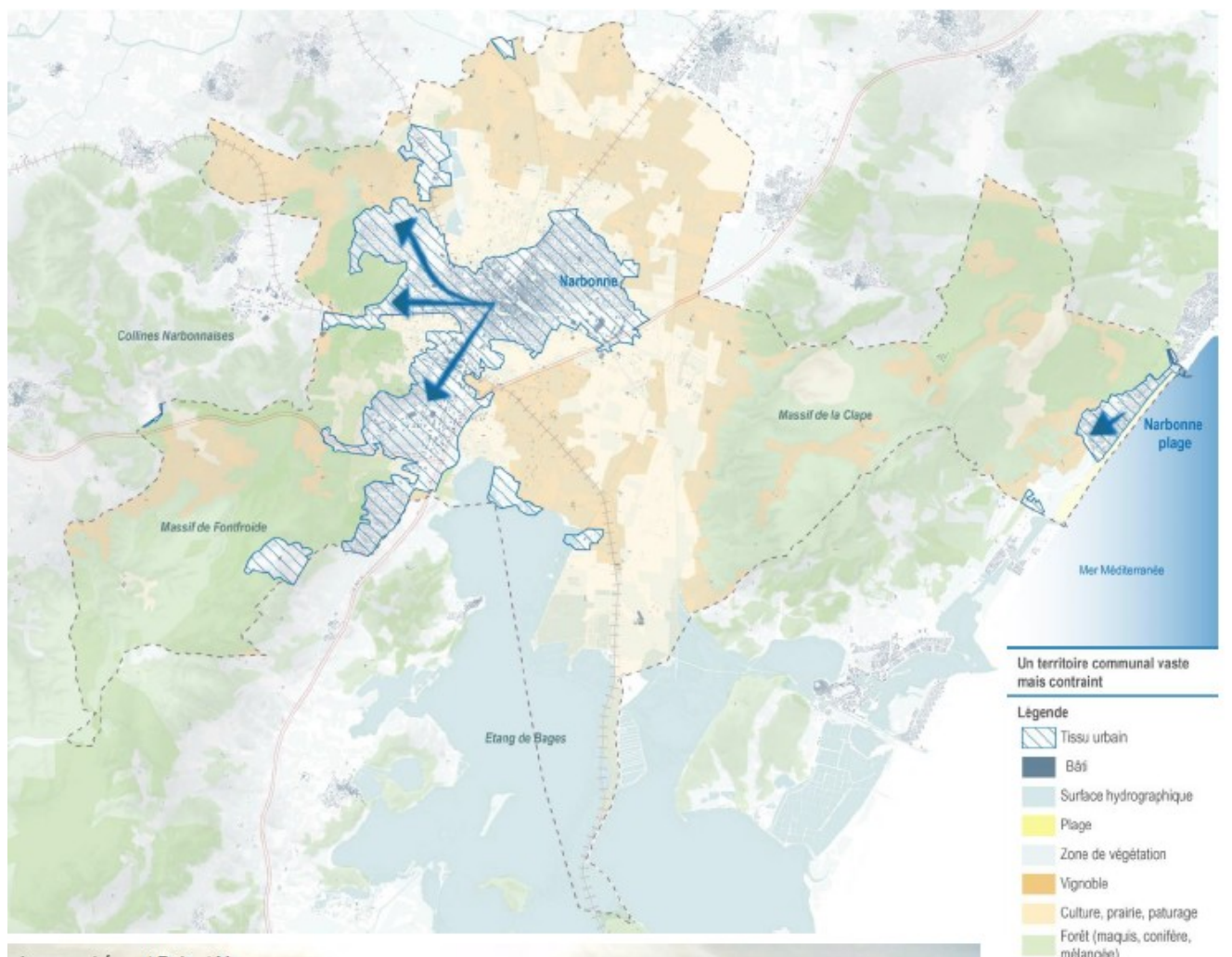


Figure 2: Configuration de la commune de Narbonne (cf diagnostic et état initial de l'environnement page 8)

La ville allie un cœur historique patrimonial et une station balnéaire « Narbonne Plage » et sa plage de cinq kilomètres, présentant une forte attractivité touristique.

Le parc naturel régional (PNR) de « la Narbonnaise en Méditerranée » s'étend sur environ 80 000 ha, englobant une grande diversité de paysages : lagunes, étangs, garrigues, plages, marais et vignobles. Il concerne la moitié sud de Narbonne incluant le complexe lagunaire de l'étang de Bages-Sigean et le littoral communal.

La commune est dotée de trois ports établis sur des sites stratégiques :

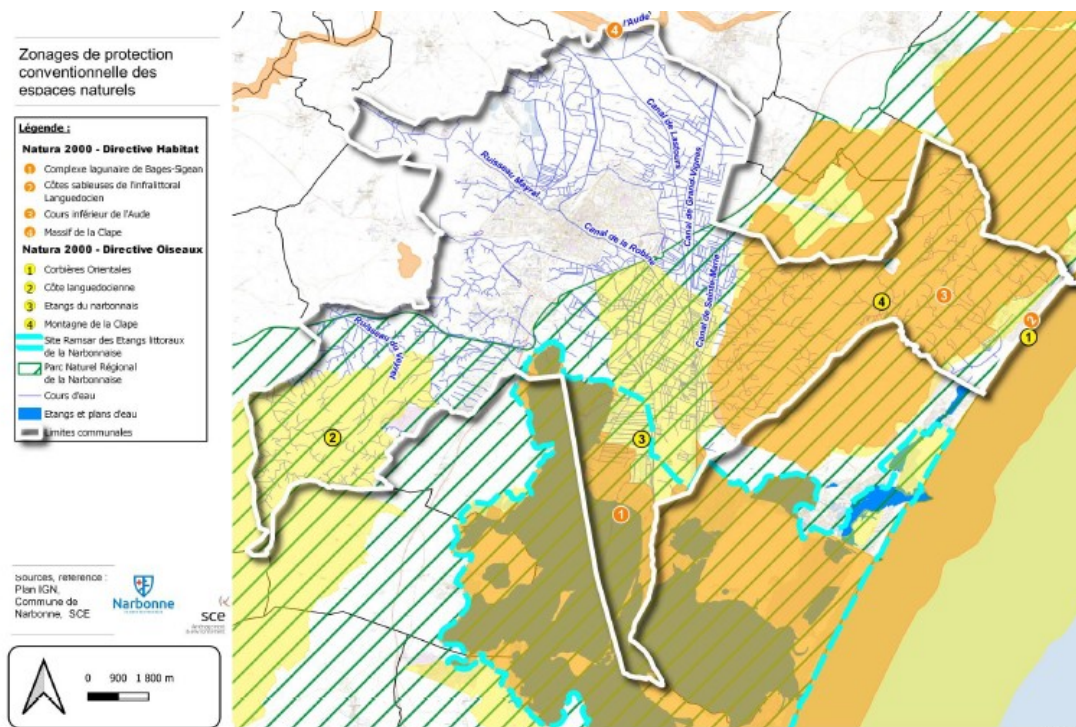
- le premier au bord de la mer Méditerranée,
- le deuxième au bord de l'étang de Bages-Sigean,

– et enfin le troisième au bord du canal de la Robine², inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Ce dernier, long de 32 km, passe à travers le centre de la ville et accueille des plaisanciers via quatre quais d'amarrage. Au départ de l'écluse de Moussoulens, il longe ensuite l'étang de Bages-Sigean et se déverse dans la mer Méditerranée.

Quatre sites classés intersectent le périmètre de la commune. Outre le « *canal du Midi* » (intégrant le canal de la Robine), avec 70 % de son territoire couvert par sa zone sensible et sa zone d'influence, le territoire est concerné par « *les paysages du canal du Midi* », « *le massif de la Clape* » et « *le massif de Fronfroide* ».

Narbonne possède un patrimoine naturel exceptionnel, attesté par la présence de sept sites Natura 2000 couvrant près de 50 % du territoire communal (environ 8 676 ha).



16 zones naturelles d'intérêts écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I et cinq de type II concernent 62 % de territoire de la commune.

Deux zones d'importance pour la conservation des oiseaux (ZICO) sont également présentes sur le territoire communal en bordure littorale.

En outre, l'étang de Bages-Sigean fait partie d'un site Ramsar³ des « *étangs de la Narbonnaise* » couvrant 12 334 ha et comprenant cinq lagunes méditerranéennes (Bages-Sigean, Ayrolle, Campagnol, Gruissan et La Palme). Ces lagunes se poursuivent par un lido d'étendues sableuses ponctuées de massifs dunaires sur 27 km. Il se distingue par sa grande diversité de milieux et abrite une avifaune particulièrement abondante (20 espèces nicheuses régulières) et plusieurs espèces de chauves-souris, reptiles, amphibiens et libellules dont plusieurs d'intérêt communautaire, rares ou menacées, ainsi qu'une flore remarquable. Une gestion concertée est menée par le PNR de la Narbonnaise pour la préservation et la mise en valeur du site.

Plusieurs aires de plans nationaux d'action (PNA) intersectent, voire concernent, pour certaines, toute la commune⁴. Il existe en outre, deux PNA sans zonage associé. Il s'agit des « *PNA en faveur des insectes* ».

² Le canal de la Robine fait le lien entre l'Aude et la mer Méditerranée. Avec le canal de la Jonction, il représente une branche latérale du canal du Midi qui relie ce dernier avec Narbonne et Port la Nouvelle.

³ Un site Ramsar est la désignation d'une « *zone humide d'importance internationale* » inscrite sur la liste établie par la convention de Ramsar par un État partie. Un site Ramsar doit répondre à un ensemble de critères, tels que la présence d'espèces vulnérables de poissons et d'oiseaux d'eau.

⁴ Occupation partielle du territoire communal : domaines vitaux Aigle royal, aigle de Bonelli (domaines vitaux), butor étoilé, faucon Crécerelle (domaines vitaux), pie grièche méridionale, pie grièche à tête rousse. Occupation de l'entièreté de la commune : chiroptères, lézard Ocellé, odonates, cistude d'Europe.

pollinisateurs et de la pollinisation 2021-2026 »⁵ ainsi que le projet de PNA 2024-2033 en faveur des « *espèces et communautés inféodées aux moissons, vignes et vergers* »⁶ en cours de validation.

Enfin, neuf espaces naturels sensibles (ENS)⁷ croisent et occupent 63 % du territoire communal.

Ces différents périmètres au sein desquels se concentrent les enjeux naturalistes se recoupent avec les réservoirs et corridors de la trame verte et bleue (TVB) du schéma régional de cohérence écologique (SRCE) de Languedoc-Roussillon, à présent intégré dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) d'Occitanie, approuvé le 14 septembre 2022.

Le réseau hydrographique communal est constitué de cours d'eau naturels, de zones humides et d'un réseau de canaux en interdépendance qui assurent, d'une part, l'évacuation du débordement des crues de l'Aude et, d'autre part, le drainage ou l'irrigation des terres agricoles. Si la commune se situe majoritairement dans le bassin versant aval du fleuve Aude, son extrémité ouest relève du bassin versant des affluents de l'Aude médiane.

La commune est également classée en zones de répartition des eaux (ZRE⁸) Rhône Méditerranée superficielles « *Sous-bassin de l'Aude médiane et ses affluents* », et « *Aude aval et Robine* » et ZRE souterraine « *Alluvions Aude basse vallée* ».

L'alimentation en eau potable de la ville de Narbonne est assurée principalement par la nappe alluviale de l'Aude. En période estivale, les prélèvements destinés à l'alimentation en eau potable et à l'irrigation présentent un pic d'intensité dû à l'afflux de touristes et aux besoins des cultures.

Outre le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) du bassin Rhône-Méditerranée (RM) approuvé en 2022, le territoire est concerné par le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la basse vallée de l'Aude approuvé en 2017.

Narbonne est par ailleurs soumise à un risque inondation par débordement, par ruissellement et par submersion marine. Deux plans de prévention des risques inondations (PPRI), celui des « *Basses Plaines de l'Aude* » et celui du « *Rec de Veyret* », ont été approuvés en 2008. Ils révèlent qu'une large partie centrale, du nord au sud de la commune, est impactée par ces risques. Un plan de prévention des risques littoraux (PPRL) a également été approuvé en 2016. Il concerne autant la proximité de l'étang de Bages que du littoral de Narbonne Plage.

La commune est en outre concernée par un risque industriel majeur se traduisant par un plan de prévention du risque technologique (PPRT) lié à la présence de l'usine Orano-Malvési (site Seveso, seuil haut⁹) au nord du territoire communal. Il est à noter que la zone urbanisée actuelle tangente le périmètre de ce PPRT.

La commune est attractive avec une progression de sa population s'établissant à 0,9 % par an depuis 15 ans, légèrement supérieure à celle de la communauté d'agglomération du Grand Narbonne à laquelle elle appartient (0,68 %) et dont elle constitue la ville-centre.

L'EPCI¹⁰ est porteur du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la Narbonnaise, approuvé le 28/01/2021, Le SCoT classe la commune en tant que polarité principale, moteur du développement, au sein d'un ensemble formé par Narbonne et sa conurbation. Il a également adopté son plan climat air énergie territorial (PCAET) en 2020, après un avis rendu par la MRAe le 18 avril 2019.

Le centre historique de Narbonne est classé site patrimonial remarquable (SPR), doté d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV) approuvé en 2024. Il se substitue aux règles du PLU sur son périmètre.

Le PLU de Narbonne inscrit dans son projet d'aménagement et de développement durables (PADD) trois ambitions pour redéfinir le modèle de la ville :

5 Plan national en faveur des insectes pollinisateurs et de la pollinisation 2021-2026.

6 Plan national d'actions 2024 – 2033 Espèces et communautés inféodées aux moissons, vignes et vergers.

7 « Les Etangs de Bages-Sigean et périphéries », « Le Massif de la Clape », « Le Massif de Fontfroide », « Les Collines de la Narbonnaise », « L'ancien étang du Cercle et Labrador », « Le Fleuve Aude », « Le Lido du Nord de Gruissan à Saint-Pierre-la-mer », « Le Marais de Livière », « Les Collines de Moussan ».

8 Ce classement concerne des zones qui présentent une insuffisance chronique des ressources en eau par rapport aux besoins.

9 Selon le principe de proportionnalité, les obligations imposées par la directive Seveso 3 sont adaptées suivant deux seuils, bas et haut, en fonction des quantités maximales des substances susceptibles d'être présentes.

10 Établissement public de coopération intercommunale.

1) s'adapter pour lutter contre le changement climatique en limitant la vulnérabilité des biens et des personnes, en prenant en compte la situation littorale et en anticipant les évolutions de la société tout en renforçant le statut de ville du « *bien-vivre* » ;

2) mettre l'innovation au cœur du projet de territoire en développant une politique de sobriété foncière, repensant la ville méditerranéenne de demain, et en favorisant le partage de l'espace à destination de tous les modes de transport ;

3) une ville rayonnante et dynamique, moteur d'un développement économique sur tout le Narbonnais et au-delà, avec des équipements et projets structurants, par des zones d'activités, par une activité agricole en renouvellement et par la richesse patrimoniale et paysagère valorisée dans le tourisme.

Le PADD prévoit une croissance démographique moyenne de 1,03 % par an, supérieure à la tendance observée ces 15 dernières années, correspondant à l'accueil de 5 979 nouveaux habitants d'ici 2034, en cohérence avec les objectifs et orientations fixés par le SCoT.

Pour répondre à cet objectif, il prévoit la production d'environ 3 800 logements sur la période 2024-2034 dont la moitié en intensification du tissu urbain. La consommation foncière globale est estimée à environ 70 ha, soit 50 ha pour l'habitat, et 20 ha en zone mixte.

Le projet communal vise une densité moyenne en extension de 27 logements/ha.

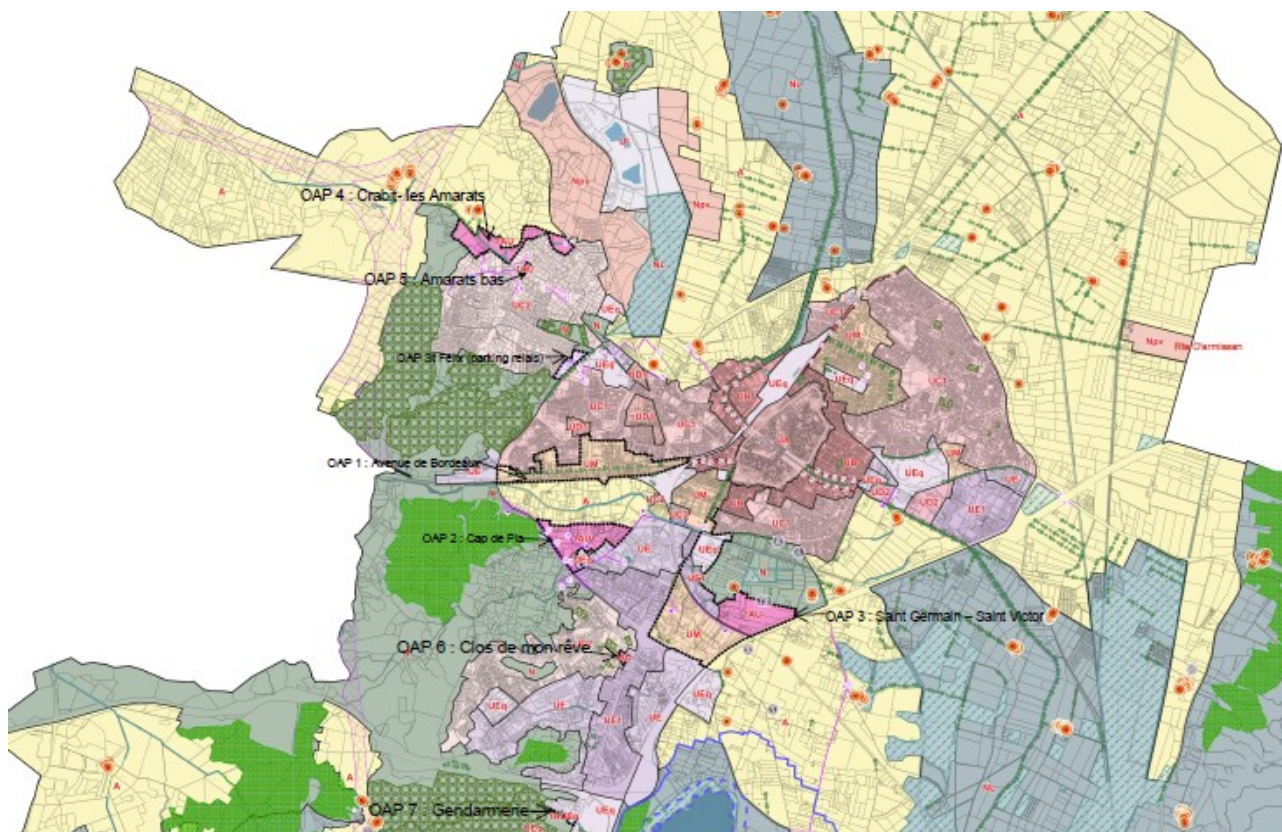


Figure 3: zoom sur les secteurs de projet faisant l'objet d'une orientation d'aménagement et de programmation (OAP)

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

Au regard des sensibilités du territoire et des effets potentiels du PLU sur l'environnement, les principaux enjeux environnementaux du projet de PLU portent sur la maîtrise de la consommation d'espace et de l'artificialisation des sols, la préservation de la ressource en eau, la prise en compte des risques naturels dans le contexte du changement climatique et l'exposition de la population aux pollutions sonores et atmosphériques.

4 Analyse de la qualité du rapport de présentation

Une procédure de révision de PLU soumise à évaluation environnementale doit contenir un rapport de présentation (RP) établi conformément aux dispositions de l'article R. 151-3 du CU. L'évaluation environnementale doit reposer sur une démarche itérative visant à interroger le contenu du projet au regard de ses incidences sur l'environnement, retranscrit dans un rapport de présentation établi conformément aux dispositions des articles L. 104-4, L. 151-4 et R. 151-2 et 151-3 du CU.

Le RP du PLU de Narbonne se présente en trois tomes. Le premier porte sur le diagnostic territorial et l'état initial de l'environnement (EIE). Le second présente la justification des choix (comprenant un fascicule spécifique désignant les 59 bâtiments pouvant changer de destination). Le dernier porte sur l'évaluation environnementale du projet de PLU avec en particulier l'analyse des incidences, la présentation de l'articulation du PLU avec les documents de rang supérieur, le résumé non technique ainsi que les indicateurs de suivi du projet. Les éléments appelant des remarques sur la qualité des informations présentées sont abordés ci-après.

Tout d'abord, la MRAe note que les données utilisées dans le premier fascicule (diagnostic-EIE) datent pour la plupart de 2018 alors que des données plus récentes sont disponibles. Une mise à jour s'avère nécessaire.

Le SCoT de la Narbonnaise est présenté comme « *intégrateur* ». Approuvé le 28/01/2021, il a fait l'objet d'une modification approuvée le 10/02/2022 dont la teneur n'est pas indiquée. La MRAe relève que cette évolution du SCoT ne lui a pas été présentée pour avis ni pour un examen au cas par cas.

Le RP du PLU s'attache à démontrer comment il s'articule avec les documents de rang supérieur qu'il énumère : le SCoT, le plan des mobilités actives du Grand Narbonne 2023-2040, son PCAET 2019-2024, son PLH 2015-2021, le plan de prévention du bruit dans l'environnement des infrastructures de la ville de Narbonne (PPBE) 2024-2029.

Un chapitre du fascicule¹¹ portant sur les justifications du projet de PLU expose la manière dont il décline la loi Littoral¹². La MRAe invite la collectivité à réinterroger certains éléments de cette section. C'est le cas notamment des nombreux changements de destination qui, dans les faits, sont strictement encadrés par la loi, ou de certaines destinations rendues possibles par le règlement écrit dans certains espaces spécifiques du littoral (espaces proches du rivage, bande des 10 mètres, ...).

De plus, la MRAe signale, d'une part, que le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) du bassin Rhône Méditerranée (RM) ont été adoptés le 21/03/2022 et, d'autre part, que le SRADDET Occitanie a été approuvé en 2022. Enfin, le schéma régional des carrières (SRC) d'Occitanie a été approuvé par arrêté préfectoral du 16 février 2024.

Le SCoT révisé en 2021 et modifié en février 2022 n'a pu intégrer ces documents. Aussi c'est le dossier du PLU qui doit présenter l'analyse de son articulation avec les documents récemment approuvés.

La prise en considération du SDAGE et du SAGE reste également perfectible notamment du point de vue de la ressource en eau.

Dans l'état initial de l'environnement (EIE), l'analyse des milieux naturels repose principalement sur la bibliographie. Elle consiste en une présentation des caractéristiques du territoire (géologie, climat, hydrographie...) et une énumération des différents espaces naturels faisant l'objet d'une distinction patrimoniale (ZNIEFF, Natura 2000, ENS, etc.) présents sur le territoire communal. En revanche, la MRAe constate qu'aucun des PNA qui concernent tout ou partie du territoire communal n'est évoqué. Il en est de même des PNA sans zonage associé (PNA pollinisateurs et PNA plantes messicoles). Il en résulte une absence de vigilance sur ces taxons au moment des prospections. La MRAe rappelle que le nombre et le choix des périodes d'exploration sur le terrain doivent être justifiés pour chaque groupe taxonomique étudié et l'absence d'informations sur un groupe ou un élément du milieu biologique doit être motivée.

Le dossier¹³ évoque une « *reconnaissance de terrain* » effectuée en juin 2024 sur les secteurs d'intensification ou d'extension urbaine, soumis à orientation d'aménagement et de programmation (OAP sectorielles). Par ailleurs, il est précisé que 32 sondages pédologiques ont été réalisés sur site le 27 mai 2024 « *sur les secteurs où des zones humides potentielles ont été identifiées selon la base de données zones humides du SMMAR*¹⁴ » et ciblés sur les secteurs soumis à OAP. Ainsi, des zones humides sont identifiées au niveau des OAP « *Gen-*

11 Cf RP cahier justifications à partir de la page 88

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

13 Cf rapport de présentation (RP cahier évaluation environnementale (EE) page 12)

14 Le SMMAR (syndicat mixte des milieux aquatiques et des rivières) a été créé en 2002 par arrêté préfectoral n°2002-2349 sous l'impulsion du président du conseil départemental et du préfet de l'Aude

darmerie » et « *Crabit les Amarats* ». La MRAe note que leurs contours sont reportés sur le règlement graphique et les OAP sectorielles prévoient que les aménagements ne doivent pas leur porter atteinte. En revanche, elle note que le PLU est silencieux sur les espaces de bon fonctionnement de ces zones humides, sur leur identification et sur leur nécessaire préservation pour garantir leur pérennité.

La MRAe rappelle que les zones humides assurent de multiples fonctions permettant la régulation hydraulique, l'amélioration de la qualité des eaux et le maintien d'un écosystème d'une grande biodiversité. Par ailleurs, le SDAGE RM 2022-2027 préconise dans ses dispositions d'éviter et de réduire au maximum les impacts sur les zones humides, et de compenser les impacts résiduels avec un ratio minimal de 200 % de la surface perdue.

L'EIE aborde les différentes composantes environnementales et réalise une analyse atouts-faiblesses-opportunités-menaces (AFOM) pour chacune d'elles, afin de définir les « *grands enjeux* » du territoire. Le système de hiérarchisation de ces enjeux est clair et lisible. Il s'appuie sur une notation prenant en compte l'ampleur de l'enjeu (local ou global sur le territoire), la capacité du PLU à agir sur l'enjeu et ses liens avec le changement climatique. La notation globale est ensuite convertie en priorité faible, moyenne ou forte. Un bonus ou un malus est ajouté en fonction des impacts positifs ou négatifs sur la santé publique.

La MRAe souligne la qualité de l'OAP thématique « *trame verte et bleue* » qui est proposée. Elle prévoit des mesures favorables au maintien et à la restauration des continuités écologiques autant en zones agricoles et naturelles qu'en secteur urbain. Elle s'attache notamment à la désimperméabilisation et à la renaturation des secteurs les plus minéraux (zones d'activités) et des entrées de ville. Cette OAP comporte un volet « *trame noire* » visant à diminuer la pollution lumineuse. Elle vient compléter les OAP sectorielles et le dispositif réglementaire.

Si les incidences sur l'environnement semblent limitées pour certains des secteurs de développement de l'habitat, recentrés sur la trame urbaine, ce n'est pas le cas des projets incluant ou proches de zones humides ou de secteurs de développement de l'habitat à proximité immédiate d'infrastructures routières à grande circulation (pollution sonore et atmosphérique) ou de sites industriels avec en particulier, des rejets polluants dans l'atmosphère. Aussi, faute d'avoir caractérisé l'ensemble des enjeux environnementaux et risques d'incidences du projet, la démarche « *éviter, réduire, compenser* » (ERC) est inaboutie.

La justification du choix des secteurs amenés à être construits ou aménagés n'est pas explicitée au regard de l'examen de « *solutions de substitution raisonnables* » au sens du CU, prenant en compte les enjeux environnementaux.

Ainsi, trois scénarios sont proposés avec pour chacun, une analyse uniquement au prisme de ses conséquences en termes d'accueil de population et de besoin en logements supplémentaires :

- un scénario au fil de l'eau avec un taux de croissance annuel moyen (TCAM) de 0,9 %;
- un scénario dit « *de la reprise* » avec un TCAM de 1,03 %;
- un scénario dit « *du renouveau* » avec un TCAM de 1,30 %;

En l'état, la MRAe considère que ce chapitre ne répond pas à ce qui est attendu en application du 3° du II de l'article R. 122-20 du code de l'environnement, qui vise une analyse des « *solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet* » du PLU, assortie pour chaque hypothèse de l'examen « *des avantages et inconvénients qu'elle présente* » au regard de l'ensemble des enjeux environnementaux.

Le résumé non technique constitue l'un des chapitres du fascicule traitant de l'évaluation environnementale. Pour garantir pleinement l'accès au public, il doit être placé à part ou en début de rapport. En effet, c'est un élément clef pour la bonne compréhension par le public du projet de révision du PLU et de son évaluation environnementale, qui doit être facilement accessible.

Les indicateurs retenus pour l'analyse des résultats de l'application du PLU sont définis. Cependant, La MRAe indique qu'il manque pour chacun une valeur de référence (état zéro), une unité de mesure, une périodicité d'observation et de mesures, avec un objectif à atteindre, ce qui fragilise le dispositif proposé. Or, ces données sont fondamentales pour assurer un suivi de l'efficacité environnementale du document, suivre les effets du projet de PLU sur l'environnement afin d'identifier, le cas échéant, à un stade précoce, les impacts négatifs imprévus et envisager, si nécessaire, les mesures correctives appropriées. Enfin, pour enrichir les indicateurs de suivi liés à la biodiversité sur le territoire du PLU concerné par la biodiversité ordinaire ainsi que par quelques espèces re-

marquables, la MRAe recommande les travaux de l'union internationale pour la conservation de la nature (UICN) en France, en particulier les publications liées au projet « *Indicateur de biodiversité pour les collectivités territoriales* ». De plus, la MRAe encourage à suivre finement la consommation d'espace par un outil fiable et des indicateurs adaptés.

La MRAe recommande de compléter le rapport de présentation par :

- l'actualisation des données du diagnostic, en particulier par des inventaires naturalistes en nombre et à des périodes adaptées aux enjeux pré-identifiés sur les zones de projet, en tenant compte notamment des enjeux liés à la présence potentielle d'espèces protégées ;
- l'analyse de l'articulation du PLU avec le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux et le plan de gestion des risques d'inondation du bassin Rhône Méditerranée, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, le schéma régional des carrières d'Occitanie et le schéma d'aménagement et de gestion des eaux de la basse vallée de l'Aude, ainsi que l'approfondissement de cette analyse au regard des dispositions de la loi Littoral ;
- une description des alternatives de développement de l'urbanisation qui ont été écartées, en justifiant les raisons des choix opérés au regard de leurs enjeux environnementaux ;
- la définition pour chacun des indicateurs de suivi d'une valeur de référence (état zéro), d'une unité de mesure, d'une périodicité d'observation et de mesures, avec un objectif à atteindre, ainsi que des compléments, en tant que de besoin, pour ceux portant sur les milieux naturels et la biodiversité.

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

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

Le projet de PLU prévoit un TCAM de 1,03 % pour atteindre environ 63 000 habitants d'ici 2034. Cela se traduit par un objectif de production de 3 800 logements d'ici 2034 tenant compte du point mort démographique¹⁵. La taille des ménages diminue de manière continue depuis 2010 pour atteindre 1,89 personnes par résidence principale en 2021. La commune l'estime à 1,85 à l'horizon 2034.

Le PADD fixe un objectif de réduction de moitié de la consommation foncière pour la période 2024-2034 par rapport à la période précédente ; ce qui représente environ 70 ha dont 66 hectares de zones à urbaniser 1AU (habitat ou mixte) et 4,6 hectares de zones à urbaniser 1AUEq (équipements publics ou d'intérêt collectif).

Aucune extension n'est prévue sur Narbonne-Plage. À cet égard, la MRAe note que le PLU¹⁶ évoque que des « études sont en cours afin d'anticiper et de réfléchir sur l'urbanisation actuelle et future de la station notamment le long du Boulevard de la Mer ». Cependant, si une orientation du PADD entend « prendre en compte la gestion du trait de côte en lien avec la Loi Littoral sur le bord de mer méditerranée », aucune information ne vient préciser le niveau d'exposition de la commune à cette problématique, ou si la collectivité se serait engagée dans l'élaboration de cartes de projection de recul du trait de côte pour son territoire. Or, le projet de PLU¹⁷ énonce qu'à l'horizon 2100, les projections d'élévation du niveau moyen de la mer sont estimées à plus 60 cm. La MRAe souligne qu'il s'agit d'un élément clé pour orienter les documents d'aménagement et d'urbanisme afin de présenter, si nécessaire, une stratégie de recomposition spatiale ou gérer, en tenant compte de la connaissance du risque, les constructions existantes ou les projets futurs.

Le PLU en vigueur identifie des zones d'aménagement futur sur 480 ha. Il est précisé que, sur ces 480 ha, 215 ha sont urbanisés. Le projet de PLU stipule que le choix des secteurs d'urbanisation future est arbitré à partir de ces 215 ha, pour spatialiser les 70 ha de futures zones dédiées aux logements et aux équipements.

¹⁵ Nombre de logements qui répondent aux besoins endogènes

¹⁶ Cf RP cahier EIE page 111

¹⁷ Cf RP EIE page 175

Sur la base de son étude de densification du tissu urbain existant¹⁸, le PLU prévoit de produire 50 % des logements nécessaires en intensification et renouvellement urbains. Des OAP sont proposées tant pour les zones de développement que pour les secteurs d'intensification urbaine. Elles comprennent un échéancier et une programmation, et prévoient des densités allant de 27 à 50 logements/ha. Pour la zone « *AUeq* » destinée aux logements de fonction et aux activités techniques et locaux de service nécessaires à la gendarmerie, le PLU n'a pas défini de densité.

Le RP¹⁹ indique qu'entre 2011 et 2023, 157 ha ont été prélevés sur les espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) du territoire communal, ce qui correspond également aux données du portail national de l'artificialisation²⁰.

La MRAe souligne favorablement que le projet de révision du PLU s'inscrit pleinement dans la trajectoire de sobriété de la loi dite Climat et résilience²¹, ayant pour objectif d'atteindre zéro artificialisation nette des sols d'ici à 2050, et du SRADDET Occitanie qui prévoit « *de réussir le zéro artificialisation nette (ZAN) à l'échelle régionale à l'horizon 2040* ».

En revanche, le PLU planifie trois secteurs Npv d'une surface cumulée de 200 ha, dévolus au développement des énergies renouvelables. La MRAe relève l'absence de précision dans le projet de PLU permettant d'affirmer que les installations prévues répondront aux critères définis, d'une part, par le décret du 29 décembre 2023 définissant les modalités de prise en compte des installations photovoltaïques au sol dans le calcul de la consommation d'espace telle que le prévoit la loi du 22 août 2021 dite « *Climat et résilience* » et, d'autre part, dans l'arrêté du 29 décembre 2023 définissant les caractéristiques techniques des installations de production d'énergie photovoltaïque exemptées de prise en compte dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

La MRAe recommande de :

- **compléter le rapport de présentation en précisant le niveau d'exposition de la commune au risque de recul du trait de côte et présenter, le cas échéant, les mesures de recomposition spatiale ou de gestion des constructions existantes ou futures ;**
- **préciser dans le règlement écrit du PLU, les conditions s'imposant aux installations de parcs solaires au sol pour répondre aux critères du décret 29 décembre 2023 et son arrêté du 29 décembre 2023 définissant les caractéristiques techniques des installations de production d'énergie photovoltaïque exemptées de prise en compte dans le calcul de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.**

5.2 Préservation de la ressource en eau dans un contexte de changement climatique

Le RP précise que l'alimentation en eau potable de la ville de Narbonne est assurée en premier lieu par le champ captant de Moussolens alimenté par la nappe alluviale de l'Aude et qui fournit près de 20 % des besoins en eau de l'Aude dont la commune de Narbonne. En deuxième lieu, le forage « *F2 du Ratier* » constitue une ressource de sécurisation. Toutefois, les annexes sanitaires du PLU (page 8) indiquent que ce dernier présente une contamination aux pesticides et aux PFAS²². En troisième lieu, l'usine de traitement de Puech de Labade traite l'eau acheminée depuis une prise en surface sur l'Orb et alimente Narbonne-Plage en sécurisation via le réseau Bas-Rhône Languedoc (BRL).

Il est également indiqué que la commune accueille environ 8 200 visiteurs par jour en période estivale. Elle dispose à cet effet de six campings représentant 1 881 emplacements, 23 hôtels avec une capacité de 913 chambres et quatre autres établissements collectifs (résidence de tourisme, village de vacances, auberge de jeunesse) pour une capacité de 867 lits. La commune compte 6 495 résidences secondaires (INSEE 2021).

La commune de Narbonne utilise l'eau brute pour la navigation fluviale (notamment sur le canal de la Robine), pour l'irrigation agricole et pour l'alimentation du complexe d'étangs de la Narbonnaise : il reçoit les eaux douces

18 Cf RP cahier justifications pages 34 et suivantes

19 Cf RP cahier justifications page 25

20 Consommation totale (en hectares) entre le 1er janvier 2011 et le 1er janvier 2023

21 loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

22 Per- et polyfluoroalkylées

issues des canaux et cours d'eau connectés. Le canal de la Robine et l'irrigation gravitaire représentent des sources importantes de pertes d'eau. Une partie sert également l'industrie et les activités économiques.

Par ailleurs, il est énoncé dans le RP que le rendement du réseau d'eau potable approche 85 % et que le réseau a fait l'objet de travaux de réhabilitation et de recherche de fuites.

Toutefois, le RP²³ rappelle que les prélèvements sur les deux ressources principales (nappe de l'Aude et de l'Orb via le réseau BRL) sont accrus pendant l'été avec une nappe alluviale de l'Aude en déséquilibre quantitatif. En outre, la pression s'exerçant sur la ressource en eau, en limite de capacité d'exploitation, peut induire un risque d'intrusion salée.

En cohérence avec la stratégie du SAGE Basse Vallée de l'Aude, prévoyant notamment l'atteinte de la gestion équilibrée et l'organisation du partage de la ressource, et eu égard à la situation de la commune concernée par trois ZRE, la MRAe note indispensable la production par la collectivité d'une estimation quantitative prospective à l'horizon 2034, tenant compte du plan eau au niveau national²⁴ qui fixe un objectif d'économie de l'eau pour tous les acteurs, avec l'objectif de -10 % d'eau prélevée d'ici 2030, complété d'une évaluation des capacités de la ressource par rapport aux besoins. Cette étude doit prendre en compte la raréfaction de la ressource en eau liée au changement climatique, qui est déjà constatée et bien documentée, le développement démographique, les autres usages liés surtout aux secteurs agricoles et économiques, notamment touristiques et industriel dont les besoins vont potentiellement s'accroître. Concernant les indicateurs de suivis qualitatifs et quantitatifs portant sur la ressource en eau, il convient de différencier la période estivale (besoins liés au tourisme et à l'irrigation) du reste de l'année.

La MRAe recommande de :

- produire une analyse quantifiée permettant d'apprécier l'adéquation de la ressource aux besoins à l'horizon du PLU en cohérence avec le plan eau national ainsi qu'avec la disponibilité de la ressource Aude et Orb via BRL, et conditionner tout développement de l'urbanisation à la sécurisation de la ressource en eau, notamment en période de pointe estivale ;**
- distinguer, au sein des indicateurs de suivi du PLU portant sur l'équilibre quantitatif et qualitatif de la ressource en eau, la période estivale du reste de l'année.**

5.3 La prise en compte des risques naturels

De nombreuses zones de la commune sont soumises aux risques d'inondations, avec deux PPRi et un PPRL. L'ensemble des zones à urbaniser est également exposé à un risque inondation par ruissellement.

Le PADD entend développer la proactivité et la résilience du territoire, d'abord par l'évitement et, ensuite, par l'adaptation et la culture du risque en mettant en place un zonage cohérent et des règles urbanistiques n'augmentant pas le risque et la vulnérabilité des habitants.

La MRAe note cependant que le secteur « *Cap de Pla* », classé en zone à urbaniser à vocation mixte intersecte partiellement le zonage Ri3²⁵ du PPRI du Rec de Veyret, notamment sur la partie dédiée à l'habitat. Un des secteurs Npv se situe également en zone Ri3. Or, le PLU n'apporte pas les éléments justifiant le choix de la localisation de ce type d'équipement que le règlement du PPRi n'autorise dans ce type de secteur que si aucun autre site n'est techniquement possible.

En l'état, il n'est pas démontré que ces projets n'aggravent pas le risque inondation et n'exposent pas plus de population à ce risque.

Par ailleurs, la MRAe rappelle que pour les constructions existantes présentes dans les zones à risque, le PLU peut établir des prescriptions particulières destinées à améliorer la sécurité des habitants et/ou des personnes fréquentant les lieux : cela concerne particulièrement les règles visant les dépassements de hauteur afin de surélever les rez-de-chaussée en cas de crue.

23 Cf RP EIE page 141

24 [Plan d'action pour une gestion résiliente et concertée de l'eau](#)

25 La zone Ri3 du PPRI concerne les secteurs non ou peu urbanisés en zone inondable d'aléa indifférencié qui correspond au champ d'expansion des crues

Enfin, un secteur 1AUeq jouxtant la gendarmerie existante est créé pour permettre son extension. Le règlement écrit autorise notamment la réalisation de logements dans ce secteur. Or, il s'avère que ce secteur est localisé au sein d'un espace naturel fortement combustible de plus de quatre hectares, soumis à un risque feux de forêt d'aléa fort à exceptionnel. Cependant, le projet de PLU n'apporte pas les justifications portant sur le choix de la zone compte tenu de son exposition au risque incendie de forêt, ni de précisions sur les mesures prévues pour réduire le risque feux de forêt, comme la réalisation de débroussaillage, l'amélioration de l'accessibilité pour les services de secours ou l'équipement en hydrants.

La MRAe recommande de justifier le choix des zones de projet au regard de leur exposition aux risques inondation et feux de forêt, de préciser les mesures de nature à réduire ce risque et d'en évaluer les incidences sur l'environnement pour les éviter, les réduire voire les compenser.

5.4 La prise en compte de la pollution sonore et atmosphérique

Narbonne comprend sur son territoire plusieurs infrastructures routières à grande circulation, notamment l'autoroute A9²⁶ qui borde le sud-est de la zone urbanisée, ainsi que sa jonction avec l'A61. Le secteur de projet « *Saint Germain – Saint Victor* » faisant l'objet d'une OAP est en contiguïté immédiate sur un de ses côtés avec l'A9 et sur un autre, avec la voie ferrée.

La présence de ces infrastructures constitue un enjeu fort en termes de nuisances sonores et de qualité de l'air, comme le confirme l'OAP sectorielle. Toutefois, le dossier de PLU ne précise pas si des évaluations de ces deux paramètres ont été effectuées. Des mesures sont définies au sein de l'OAP, en prévoyant un bâti à vocation économique en R+3 sur la façade autoroutière. S'il est indiqué pour les logements que « *ces opérations seront mises à distance des nuisances sonores des infrastructures* », dans les faits, il s'avère qu'en continuité immédiate avec ce front bâti économique, le reste du secteur de l'OAP se répartit en surfaces à vocation mixte ou d'autres à vocation résidentielle uniquement. La MRAe considère que l'absence de mesures du niveau sonore (étude acoustique) et de la pollution atmosphérique du secteur de projet au stade de l'EIE ne permet pas de proposer les mesures à même de répondre aux enjeux de santé humaine pour les futurs habitants exposés aux pollutions sonores et atmosphériques.

Le territoire accueille par ailleurs un site Séveso seuil haut au nord de la commune. La MRAe indique²⁷ qu'elle a rendu un avis²⁸ en avril 2023 portant sur un projet de création d'une installation de traitement des nitrates (TDN) sur le site Malvési. L'étude d'impact de celui-ci indique qu'un réseau de surveillance physico-chimique et radiologique est en place sur ce site. Il porte sur la qualité de l'air, de l'eau des sols et de l'eau superficielle et souterraine. Cependant, la MRAe relève dans cet avis de 2023, qu'avant même l'installation de ce projet sur ce site, « *certaines teneurs²⁹ mesurées dans l'environnement dépassent les valeurs de références connues, sans qu'il ne soit proposé de mesures visant à éviter, réduire ou compenser les niveaux des teneurs relevant de l'état initial* ». Or, l'évaluation environnementale menée dans le cadre de la révision du PLU n'apporte pas d'éléments permettant de conclure que l'ouverture à l'urbanisation du secteur de projet « *Crabit – les Amarats* » dédié à l'habitat, en limite de périmètre du PPRT, n'expose pas les habitants aux pollutions du site Malvési.

La MRAe recommande :

- de définir des indicateurs de suivi mesurant l'ambiance sonore et la qualité de l'air pour le secteur de projet « *Saint-Germain – Saint-Victor* » à vocation mixte, classé en zone 1AU du PLU ;**
- d'approfondir l'analyse des incidences sonores et de la qualité de l'air sur ce secteur de projet, et de proposer en conséquence les mesures d'évitement et de réduction nécessaires ;**
- de compléter l'évaluation des incidences permettant de garantir que la création d'un secteur de projet « *Crabit – les Amarats* » à proximité immédiate du site Malvési (classé Séveso seuil haut) n'aura pas pour effet d'exposer ses futurs habitants à des pollutions de l'air, de l'eau ou du sol, et de proposer en conséquence les mesures d'évitement et de réduction indispensables.**

26 Infrastructure routière de catégorie 1.

27 Cf avis de la MRAe du 6 avril 2023.

28 Cf avis de la MRAe du 6 avril 2023.

29 Teneur en ammoniac de l'air ambiant (NH₃, précurseur de particules fines), l'activité alpha et bêta dans les végétaux racinaires hors site ou encore le dépassement de certaines valeurs de référence dans les analyses de sols.