



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

Inspection générale de l'environnement
et du développement durable

Avis sur la révision générale du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune d'Aigues-Mortes (Gard)

N°Saisine : 2025-014902

Avis émis le 4 septembre 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 10 juin 2025, l'autorité environnementale a été saisie par la commune d'Aigues-Mortes pour avis sur le projet de révision de son plan local d'urbanisme.

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 4 septembre 2025 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 25 août 2025) par Stéphane Pelat, Philippe Chamaret, Christophe Conan, Jean-Michel Salles, Bertrand Schatz, Florent Tarrisse

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 13 juin 2025.

Le préfet de département a également été consulté en date du 13 juin 2025.

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

AVIS

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

La révision du PLU de la commune d'Aigues-Mortes a fait l'objet d'une évaluation environnementale. Le dossier transmis fait par conséquent l'objet d'un avis de la MRAe de la région Occitanie. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site internet de la MRAe².

En application de l'article 9 de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « *plans et programmes* », la collectivité compétente pour approuver le document doit, lors de son adoption, mettre à la disposition de l'autorité environnementale et du public les informations suivantes :

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

2 Présentation du territoire et du projet

Aigues-Mortes est une commune située dans le département du Gard (30), en région Occitanie, à l'extrémité sud du département, en Petite Camargue (ou Camargue gardoise). Elle couvre une superficie de 57,78 km², et est incluse dans la communauté de communes Terre de Camargue, qui regroupe plusieurs communes du sud du Gard. Elle est couverte par le schéma de cohérence territoriale (SCoT) Sud Gard (1 700 km², 80 communes), approuvé le 10 décembre 2019, dont elle constitue un pôle secondaire structurant.

En 2022, Aigues-Mortes comptait 8 707 habitants (source INSEE). La commune, classée station de tourisme depuis 2013, connaît une saison touristique étendue d'avril à octobre, avec un pic estival. L'économie locale dépend fortement de cette activité, générant des enjeux liés à l'emploi saisonnier et à la pression foncière.

L'agriculture occupe 28 % du territoire communal (soit 1 586 ha), principalement localisée dans des zones strictement protégées et encadrées par le PLU et les espaces remarquables et caractéristiques du littoral (ERCL). Les parcelles agricoles sont concentrées à l'extérieur de l'enveloppe urbaine, en périphérie est et nord de la commune, intégrées aux paysages typiques de la Camargue gardoise (prés-salés, marais, étangs).

La commune est intégralement couverte par des sites Natura 2000, avec trois zones de protection spéciale (ZPS) au titre de la directive "Oiseaux" – étang de Mauguio, Petite Camargue laguno-marine, Camargue gardoise fluvio-lacustre – et deux zones spéciales de conservation (ZSC) au titre de la directive "Habitats" – Petite Camargue et étang de Mauguio. Le territoire comprend huit ZNIEFF de type I et deux ZNIEFF de type II.

La commune est intégrée à la réserve de biosphère "Camargue" (UNESCO), couvrant 5 673 ha (98 % du territoire).

La collectivité prévoit une croissance démographique de 0,3 % par an (0,22 %/an sur la période 2013-2019), avec un objectif de création de 800 logements sur les 15 prochaines années. Le projet de PLU prévoit une consommation de 5,56 hectares pour l'habitat sur la période 2021-2031, soit 0,55 ha/an.

Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU d'Aigues-Mortes s'articule autour de deux axes principaux : « Assurer l'avenir – se loger, bien vivre-ensemble et travailler » et « Assurer un développement réfléchi répondant aux défis de la transition climatique » (figure 1).

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

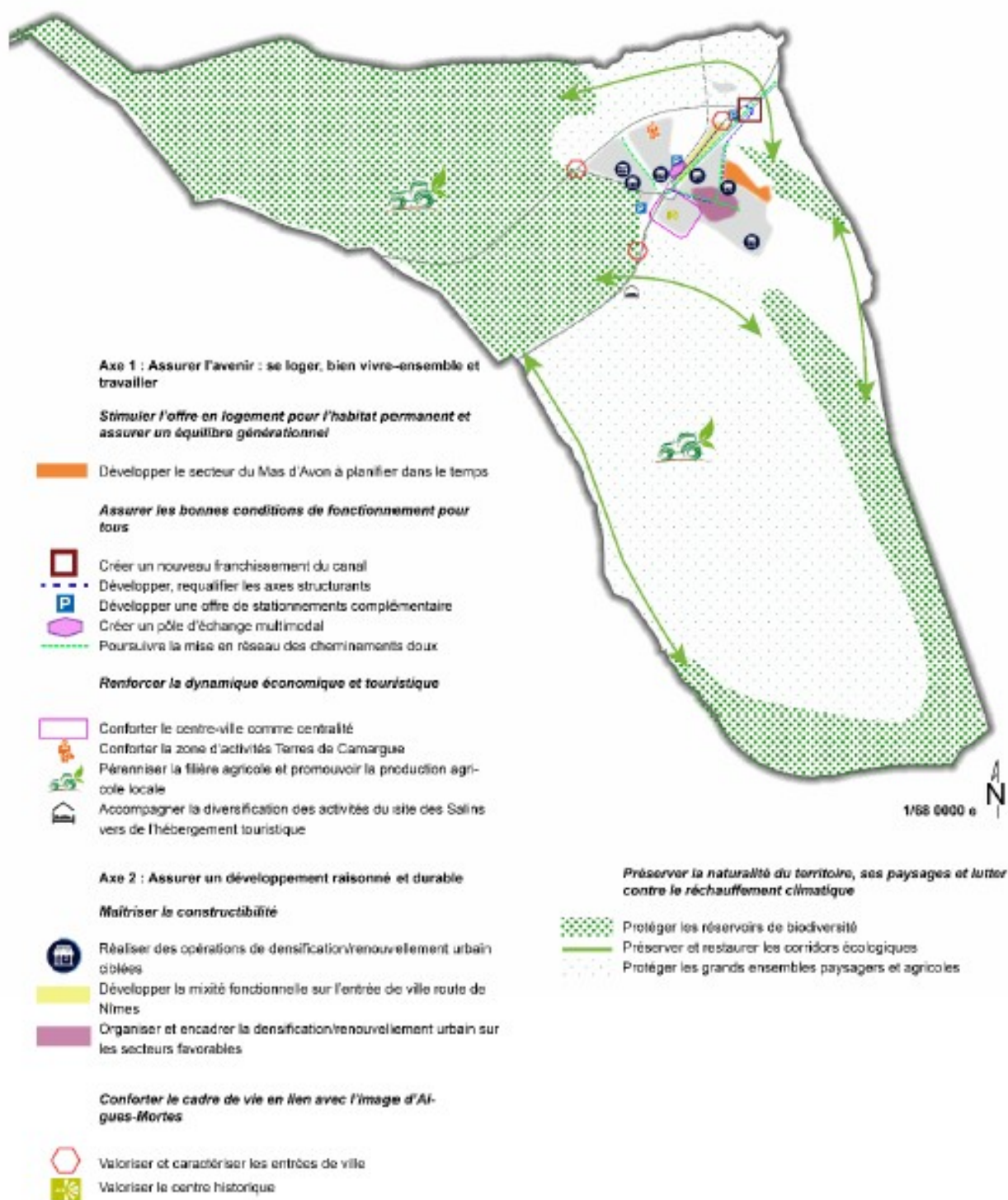


Figure 1: Carte de repérage de certaines orientations du PADD

Le PLU décline son projet de développement dans 8 OAP sectorielles (figure 2) :



Figure 2: Représentation des orientations d'aménagement et de programmation

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la préservation des sites et des paysages ;
- la prise en compte des risques naturels ;

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

Le dossier est dans son ensemble difficile à lire et le résumé non technique, dont le contenu est très insuffisant, ne permet pas de satisfaire l'information du public.

La démarche suit une méthodologie conforme aux exigences réglementaires (articles L. 414-4, R. 414-19 et R. 122-20 du Code de l'environnement) avec une évaluation simplifiée des incidences Natura 2000 et une analyse des incidences pour chacune des OAP.

Le projet de PLU prévoit que 20 ha actuellement en zones A et N seront classées en U ou AU. Le Mas d'Avon, identifié comme espace stratégique en mutation du PPRI, est considéré comme l'« *unique secteur potentiellement urbanisable en extension* ».

Or sur ce secteur, ainsi que sur les emplacements réservés (ER15, ER16), les enjeux environnementaux sont jugés forts et les aménagements prévus auront des incidences significatives sur l'environnement : consommation d'espaces agro-naturels fonctionnels d'un point de vue écologique et en lien avec des zones humides, dérangement et destruction d'habitats naturels, artificialisation d'espaces soumis à un risque inondation et de submersion marine.

Des mesures ERC sont prévues, mais semblent sous-dimensionnées. Les mesures sont exprimées sous formes de recommandations, ne sont pas suffisamment prescriptives et sont accompagnées d'exceptions, certaines orientations (ex. : espaces boisés classés sur des prairies humides) manquent de clarté quant à leur pertinence écologique. Bien que l'évaluation mentionne les effets cumulés avec d'autres projets, leur analyse détaillée n'est pas explicitement documentée.

La MRAe rappelle que les mesures d'évitement sont à privilégier et doivent résulter d'une recherche de solutions de substitution raisonnables conduite dans le cadre de la démarche d'évaluation environnementale. Or le document « justification des choix », justifie les options retenues, sans s'appuyer sur une analyse comparative fondée sur des critères environnementaux. Ainsi, lorsque le PLU établit dans son PADD un objectif d'augmentation du parc de logements pour répondre au développement, la collectivité ne peut se borner à présenter une seule solution d'implantation et doit justifier ses choix et démontrer qu'elle a privilégié les solutions de moindre impact sur l'environnement et la santé.

La MRAe recommande de justifier et de restituer la démarche ayant conduit au choix et à la localisation des secteurs de développement de l'urbanisation retenus par le projet de PLU, au regard de différents scénarios alternatifs et de leurs enjeux environnementaux, afin de privilégier les mesures d'évitement. Elle recommande également de préciser les mesures de réduction, en les rendant plus prescriptives et en limitant les cas d'exception.

5 Prise en compte de l'environnement

5.1 Consommation d'espaces

Le taux de croissance annuel moyen (TCAM) de la population d'Aigues-Mortes entre 2015 et 2021 est de +0,6 %. Ce chiffre reflète une dynamique démographique modérée, marquée par une stabilisation après une période de croissance plus soutenue avant 2013.

La répartition des logements en 2021 est la suivante : 73,4 % de résidences principales avec une tendance à la baisse relative en faveur des résidences secondaires), 20,7 % de résidences secondaires en forte croissance, en lien avec l'activité touristique et 5,7 % de logements vacants. La commune, marquée par un déséquilibre entre résidences principales et secondaires (tension sur le marché locatif) et un vieillissement du parc, vise une production de 756 logements d'ici 2030, en conformité avec les orientations du SCoT.

Entre 2012 et 2021, la production de logements à Aigues-Mortes s'élève à 441 logements, soit une moyenne annuelle de 49 logements/an (avec une moyenne de 44 logements/an entre 2013 et 2018).

Le PADD du PLU prévoit un rythme de production de 53 logements par an en moyenne, soit environ 800 logements supplémentaires sur 15 ans, afin de combler un retard important en termes de logement social et de résidences permanentes et afin de répondre aux besoins des ménages (desserrement, jeunes, travailleurs saisonniers). Néanmoins, au regard des perspectives de développement modérées, cet objectif nécessite d'être davantage justifié.

La MRAe recommande de justifier de manière claire et chiffrée les besoins en logements inscrits dans le PADD, en les articulant avec une trajectoire démographique cohérente et une analyse fine des fonctions résidentielles du territoire.

Selon le dossier, la consommation d'ENAF entre 2021 et 2031 est projetée à 8,93 hectares, toutes vocations confondues (habitat, économique, équipements), ce qui s'inscrit dans une trajectoire de réduction de 50 % par rapport à la période de référence 2011-2021, où la consommation avait atteint 13,6 hectares (soit 1,36 ha/an en moyenne).

La MRAe constate toutefois que la trajectoire de réduction de la consommation d'espace, n'est pas en cohérence avec les données publiques relatives à la consommation d'espaces, puisque, selon le portail national de l'artificialisation des sols, la commune a consommé 25,4 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) entre 2011 et 2021.

La MRAe recommande de clarifier la méthode de calcul de la consommation d'espace sur la période de référence et de justifier les éventuels écarts avec les données du portail national de l'artificialisation des sols

5.2 Sites et paysages

Les sites classés manquent souvent de clarté dans leur présentation au sein du règlement. Pourtant, leur classement représente une reconnaissance nationale de leur valeur patrimoniale et une protection renforcée des paysages ou monuments naturels concernés. Ce statut vise à préserver l'intégrité du site, son identité et « l'esprit des lieux », en encadrant strictement toute modification par l'État.

Le secteur Nt fait partie du site classé « Panorama découvert depuis la RD62 sur les remparts d'Aigues-Mortes » dont un des objectifs est notamment de préserver la perspective sur les remparts au-delà d'une vaste zone humide ou à dominante agricole à préserver ou à reconquérir, certains secteurs ayant été mités. Le site classé du panorama découvert depuis la RD62 sur les remparts d'Aigues-Mortes vise à protéger et à garantir l'intime relation entre l'ensemble fortifié d'Aigues-Mortes et les zones humides qui l'entourent comme l'étang de la Marette et ses marais.

Pour une meilleure compréhension des règles applicables aux sites classés, il est nécessaire de rappeler les interdictions permanentes en site classé.

5.3 Les risques naturels

La commune d'Aigues-Mortes, située en Petite Camargue, est exposée à des risques majeurs d'inondation et de submersion marine, comme en attestent les différents documents réglementaires et techniques consultés. Cependant, une analyse détaillée révèle des lacunes importantes dans la prise en compte de ces risques, ainsi que des informations obsolètes ou incomplètes qui méritent d'être clarifiées et actualisées.

Le plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), approuvé le 5 septembre 2022, constitue le document de référence pour la cartographie des aléas sur le territoire communal. Selon les données de la DDTM, 14 % du territoire est soumis à un aléa modéré d'inondation, tandis que 42 % est classé en aléa fort.

Par ailleurs, la quasi-totalité de la commune est concernée par un aléa de submersion marine, un risque exacerbé par le changement climatique et la hausse du niveau de la mer. Pourtant, les cartes présentées dans certains documents, comme celles des pages 139, 142 et 143, sont soit obsolètes (la carte de la page 142 date de 2012 et mentionne encore un « projet de PPRI »), soit mal sourcées, ce qui rend difficile une évaluation précise des zones à risque. Cette absence de clarté est d'autant plus problématique que le PPRI, une fois

approuvé, s'impose au plan local d'urbanisme (PLU) et doit donc servir de base à toute décision d'aménagement.

Le PLU, dans sa version actuelle, affirme que les risques d'inondation et de submersion sont intégrés via le PPRI, mais cette affirmation reste théorique. En effet, aucune démonstration concrète n'est apportée pour étayer cette prise en compte, notamment en ce qui concerne les secteurs stratégiques d'extension urbaine (SSEI). Par exemple, 62 % de ces secteurs sont situés en zone rouge (aléa fort) et 36 % en zone bleue (aléa modéré), alors que les principes de prévention en matière de risque inondation et de submersion impliquent des restrictions strictes en matière d'urbanisation de ces secteurs. Le document se contente de mentionner que les incidences positives (comme la densification ou la protection des milieux naturels) compenseront les incidences négatives (comme l'artificialisation des sols), sans fournir d'analyse détaillée. Cette approche est d'autant plus préoccupante que le tableau des indicateurs de suivi ne propose aucun élément quantitatif sur l'exposition des bâtiments ou des populations aux risques, se limitant à des données générales comme le nombre d'arrêtés de catastrophe naturelle.

Une analyse plus fine, incluant par exemple le nombre de bâtiments ou de personnes exposés en zone d'aléa fort, est indispensable pour évaluer réellement l'impact des projets d'urbanisation.

L'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) du Mas d'Avon illustre ces manquements. Ce secteur, situé en zone d'aléa fort de submersion marine (Fsub-U), est pourtant inscrit comme constructible dans le PPRI, sous réserve de mesures spécifiques comme l'installation de batardeaux ou l'interdiction de logements sous la cote de 2,70 m NGF.

D'autre part, dans son avis du 10 février 2021 sur le PPRI d'Aigues-Mortes³, l'Autorité environnementale (Ae) de l'Inspection Générale de l'Environnement et du Développement Durable (IGEDD) souligne que le territoire communal est soumis à des risques d'inondation et de submersion marine sur 95 % de sa surface, et que le secteur du Mas d'Avon, en particulier, a déjà été inondé lors de la crue de 2003. Malgré cela, le projet d'urbanisation de ce secteur est maintenu, principalement pour des raisons économiques et touristiques, sans que le PLU ne propose d'analyse approfondie des incidences du projet, ni des mesures compensatoires permettant de garantir que les impacts sur l'environnement et les populations seront maîtrisés. La simple mention de mesures de réduction, sans démonstration de leur efficacité, ne suffit pas à rassurer sur la pertinence du projet.

Par ailleurs, d'autres secteurs comme Esparon et la route de Nîmes sont également concernés par des aléas forts de submersion et d'inondation, mais là encore, les documents ne fournissent pas d'analyse détaillée des risques ni des mesures prévues pour les atténuer. La MRAe note l'absence de référence aux scénarios climatiques, comme ceux de la Trajectoire de réchauffement de référence pour l'adaptation au changement climatique (TRACC), alors que la hausse du niveau de la mer et l'intensification des événements extrêmes doivent être pris en compte dans l'évaluation des projets d'aménagement.

Enfin, le règlement du PLU, bien qu'il mentionne les risques naturels et le PPRI, reste très synthétique et ne permet pas une compréhension claire des enjeux. Une cartographie actualisée et détaillée des risques, ainsi que des renvois explicites au règlement du PPRI, sont nécessaires pour permettre une prise de décision éclairée.

La MRAe recommande de revoir la prise en compte des risques d'inondation et de submersion marine à Aigues-Mortes en actualisant les données cartographiques, en évaluant rigoureusement les incidences des projets d'urbanisation et en s'assurant que les mesures prévues soient à la hauteur des enjeux climatiques et environnementaux.

3 https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/210210_ppri_aigues-mortes_30_delibere_cle2a16ae.pdf