

Département des Pyrénées Orientales

Communes de Bages, Corneilla-del-Vercol, Elne, Montescot, Ortaffa, Saint-Cyprien et Théza

Enquête publique sur l'élaboration d'un Périmètre de Protection et de mise en valeur des espaces Agricoles Et Naturels périurbains de la Plaine d'Illibéris

Du 3 novembre au 3 décembre 2025

Conclusion et Avis motivé

Martine JUSTO - Commissaire enquêtrice

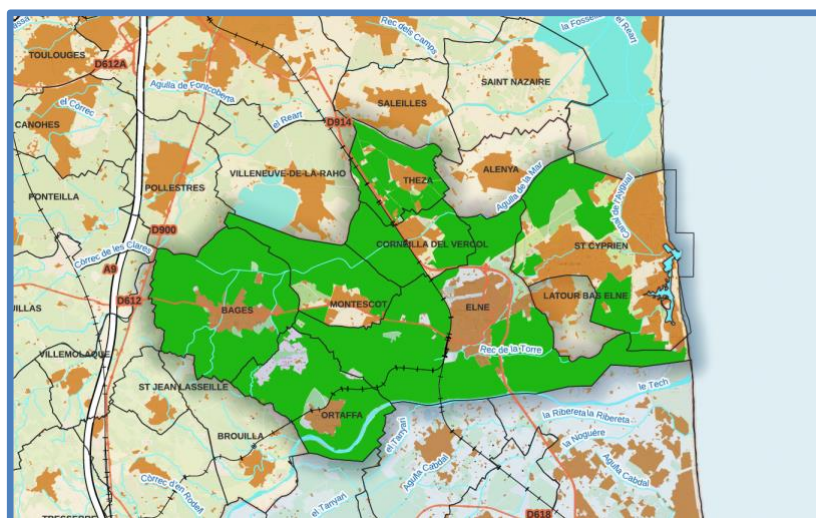


TABLE DES MATIERES

A.	Introduction.....	3
A-I.	Objet de l'Enquête	3
A-II.	Déroulement de l'Enquête	3
A-III.	Résultat de l'Enquête	4
A-III.1.	Participation	4
A-III.2.	Avis exprimés	5
A-III.3.	Synthèse des observations.....	5
B.	Conclusion et Avis motivé – projet de création d'un Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces Agricoles Et Naturels périurbains de la Plaine d'Illobéris	6
B-I.	Analyse du projet	6
B-I.1.	Les arguments en faveur du projet	6
B-I.2.	Les freins au projet.....	6
B-I.3.	Les réponses du Maître d'Ouvrage	7
B-II.	Avis motivé	8

A. Introduction

A-I. OBJET DE L'ENQUETE

L'enquête publique porte sur le projet de création d'un Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces Agricoles Et Naturels périurbains de la Plaine d'Illobès sur le territoire des communes de Bages, Corneilla-del-Vercol, Elne, Montescot, Ortaffa, Saint-Cyprien et Théza.

Le projet de PAEN s'inscrit dans la politique du Département des Pyrénées-Orientales visant à préserver durablement les terres agricoles menacées par l'étalement urbain.

Situé au cœur de la plaine du Roussillon, entre les zones littorales urbanisées et les espaces naturels du Tech, ce territoire présente un fort potentiel agricole et écologique, essentiel au maintien de l'identité paysagère et rurale du département.

Le PAEN a pour principaux objectifs de :

- Protéger durablement les terres agricoles et naturelles face à l'urbanisation.
- Maintenir et renforcer l'activité agricole locale.
- Préserver les paysages et la biodiversité du territoire périurbain.
- Limiter la consommation foncière et encadrer le développement urbain,
- Favoriser la mise en valeur des terres par des actions concrètes : remise en culture, entretien des milieux, appui à l'installation et au développement des exploitations.

L'approbation du périmètre et la mise en œuvre opérationnelle du PAEN sont envisagées à l'horizon 2026.

Le Maître d'Ouvrage est le **Département des Pyrénées-Orientales**, en partenariat avec les communes, intercommunalités, la Chambre d'agriculture et divers acteurs locaux.

En application de l'article R.113-22 du code de l'urbanisme, la création du périmètre pourra être décidée, postérieurement à l'enquête publique, par délibération du **Conseil Départemental des Pyrénées-Orientales**.

A-II. DEROULEMENT DE L'ENQUETE

Le 13 février 2025, les comités de pilotage et techniques ont conclu à la faisabilité d'instaurer un périmètre de PAEN et ont validé le périmètre proposé ainsi que le programme d'actions ;

Le 15 juillet 2025, la Présidente du Département des Pyrénées-Orientales a demandé la désignation d'un commissaire enquêteur en vue de procéder à une enquête publique relative au projet d'élaboration d'un Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces Agricoles Et Naturels périurbains de la Plaine d'Illobès ;

Le 30 juillet 2025, Madame la Présidente du Tribunal Administratif de Montpellier, par décision n° E25000101/34 a désigné Madame Martine JUSTO en qualité de commissaire enquêteur, et Madame Valérie CASTRE, en qualité de suppléante ;

Le 23 septembre 2025, l'arrêté départemental N°11394/2025 a prescrit l'ouverture d'une enquête publique sur le projet de création d'un Périmètre de protection et de mise en valeur

des espaces Agricoles Et Naturels périurbains de la Plaine d'Illibéris sur le territoire des communes de Bages, Corneilla-del-Vercol, Elne, Montescot, Ortaffa, Saint-Cyprien et Théza.

L'enquête publique s'est déroulée pendant une durée de 31 jours consécutifs du lundi 03 novembre 2025 à 9h00 au mercredi 03 décembre 2025 à 17h00 conformément aux textes et dispositions en vigueur.

Le projet soumis à enquête se présentait sous la forme d'un dossier conforme aux articles L.112-1-3 à R.112-6 du code rural et de la pêche maritime et articles L.143-1 et suivants du code de l'urbanisme : plan de situation du projet de périmètre ; plan de délimitation du projet de périmètre ; notice ; accords et avis recueillis sur le projet ; résumé non technique.

Le dossier et les registres d'enquête ont été mis à la disposition du public sur support papier dans toutes les mairies concernées par le projet. Le dossier était aussi consultable sur les sites Internet du Département <http://www.ledepartement66.fr> et du registre d'enquête dématérialisé <https://www.democratie-active.fr/paen-plaine-illiberis/>.

L'information du public a été effectuée par voie de presse, l'Indépendant et la Semaine du Roussillon les 13 octobre et 4 novembre 2025.

Des affiches sur fond jaune format A2 ont été apposées en divers lieux des communes.

Quatre permanences ont été tenues pour l'accueil du public en mairie, 2 à Elne (siège de l'enquête), 1 à Bages et 1 à Saint-Cyprien.

A-III. RESULTAT DE L'ENQUETE

A-III.1. Participation

L'enquête publique a permis la formulation des contributions, soit par voie orale lors des permanences, soit sur les registres papier, soit par courriel ou courrier postal, soit sur le registre dématérialisé.

Le nombre d'observations recueillies, 46, peut paraître modeste au regard de la population des sept communes concernées. L'absence de réaction massive du public, malgré une publicité adéquate, peut s'interpréter comme une acceptation tacite de l'intérêt général du projet de protection.

La participation est toutefois significative car les observations recueillies émanent principalement des acteurs directement impactés (propriétaires fonciers, agriculteurs, riverains immédiats).

Parmi les observations, de simples demandes de renseignements ou précisions mais aussi des personnes qui, pour diverses raisons (pollution du terrain, bâtis avoisinants, ...), souhaitent que leurs parcelles soient exclues du périmètre du PAEN.

A-III.2. Avis exprimés

Plusieurs personnes se sont exprimées plusieurs fois ce qui ne représente que 20 opinions différentes. Parmi les **20** résultantes :

- 2 sont favorables,
- 10 sont défavorables et parmi elles, 9 demandent le retrait de leurs parcelles du périmètre du PAEN,
- 1 ne se prononce pas,
- 3 demandent des renseignements,
- 2 posent des questions,
- 2 sont hors sujet.

A-III.3. Synthèse des observations

Dans la synthèse des observations adressée par voie numérique le 9 décembre 2025 à Monsieur Philippe SAINTLOS, représentant le Département des Pyrénées-Orientales, j'ai posé diverses questions.

Monsieur Philippe SAINTLOS m'a envoyé un mémoire en réponse par voie numérique le 23 décembre 2025.

Les observations émises par des particuliers ont été étudiées attentivement et ont reçu une réponse circonstanciée de la part du Maître d'Ouvrage.

B. Conclusion et Avis motivé - projet de création d'un Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces Agricoles Et Naturels périurbains de la Plaine d'Illibéris

B-I. ANALYSE DU PROJET

Le PAEN de la Plaine d'Illibéris a pour objectif de sanctuariser durablement les espaces agricoles et naturels face à la pression de l'urbanisation, tout en assurant leur mise en valeur par un programme d'actions favorisant l'économie agricole, la biodiversité et la qualité paysagère. Ceci sur sept communes : Bages, Corneilla-del-Vercol, Elne, Montescot, Ortaffa, Saint-Cyprien et Théza.

B-I.1. Les arguments en faveur du projet

Les arguments en faveur du projet sont portés par les communes, le Département, les SCoTs, des agriculteurs, des porteurs de projets favorables à la protection des terres, des associations et initiatives locales valorisant biodiversité et agriculture durable.

- ⇒ **Préservation du foncier agricole** : gel de l'urbanisation, protection durable des espaces essentiels à la production locale et à l'autonomie alimentaire du territoire.
- ⇒ **Valorisation environnementale et paysagère** : préservation des paysages, de la biodiversité (zones humides, espèces protégées), lutte contre la fragmentation des milieux.
- ⇒ **Soutien à l'activité agricole** : sécurisation du foncier agricole, potentiel d'installation ou de maintien d'activités (agriculture, élevage, fermes pédagogiques).
- ⇒ **Cohérence de l'aménagement** : encadrement du développement urbain, garantissant un équilibre entre habitat, économie et agriculture.
- ⇒ **Intérêt général reconnu** : porté par le Département avec les communes et les acteurs locaux, il repose sur une concertation ouverte et partagée.

B-I.2. Les freins au projet

Le PAEN est perçu par certains propriétaires non pas comme un outil de protection du paysage, mais comme une perte de liberté de disposer de leur bien.

- ⇒ **Droit de propriété et préemption** : craintes que le PAEN ne facilite l'expropriation ou n'instaure une préemption abusive.
- ⇒ **Perte de valeur vénale** : en "figeant" définitivement la zone en agricole/naturel via un PAEN, plus difficile à modifier qu'un PLU, les propriétaires perdent tout espoir que leur terrain devienne un jour constructible et prenne ainsi de la valeur.
- ⇒ **Insécurité sur parcelles bâties** : des propriétaires ne comprennent pas pourquoi leurs parcelles comportant des maisons d'habitation sont incluses dans le périmètre du PAEN.

- ⇒ **Inquiétude sur entretien d'un patrimoine bâti historique** : un propriétaire craint que le PAEN ne "fige" tellement la zone qu'il ne puisse plus développer des activités économiques nécessaires à l'entretien du domaine (accueil, tourisme, gîtes).
- ⇒ **Constructibilité** : des propriétaires souhaitent construire sur leur terrain et ne comprennent pas pourquoi leur parcelle (entourée de bâti, inculte, polluée, enclavée ou sans vocation agricole avérée) est incluse dans le périmètre.
- ⇒ **Comparaison ZAP/PAEN** : des opposants estiment que la ZAP est une simple servitude d'utilité publique (protection administrative) alors que le PAEN est perçu comme une stratégie d'acquisition foncière active et agressive.
- ⇒ **Manque de lisibilité** : règles jugées complexes ou insuffisamment expliquées (bâti existant, projets économiques, photovoltaïque).

B-I.3. Les réponses du Maître d'Ouvrage

Face aux inquiétudes exprimées lors de l'enquête, dans son mémoire de réponse aux questions posées, le Département des Pyrénées-Orientales reprécise le cadre juridique et technique pour justifier le périmètre choisi et rassurer sur les impacts du projet du PAEN.

- **Préemption ≠ Expropriation** : Le PAEN n'est pas un outil d'expropriation. Il ajoute un motif de préemption (protection des espaces périurbains) que la SAFER exerce pour le compte du Département uniquement lors d'une vente volontaire.
- **Compatibilité et Cohérence** : Le périmètre du PAEN est strictement aligné sur les documents d'urbanisme locaux (PLU actuels, en révision, et futurs PLUi). Il ne s'oppose pas aux projets de développement des communes.
- **Évolution du bâti existant** : Si le PLU d'une commune autorise l'accueil ou le changement de destination des bâtiments agricoles en lieux de réception, le PAEN ne s'y oppose pas. Le PAEN protège les terres nues contre l'urbanisation, mais n'empêche pas la valorisation du bâti existant.
- **Contexte de risques naturels** : Le Département rappelle qu'une grande partie des zones concernées (Agricoles ou Naturelles) sont déjà soumises à de fortes contraintes via des Plans de Prévention des Risques (Inondations pour le Tech ou Incendies de forêt).
- **Neutralité sur les règles de construction** : Le PAEN ne modifie pas les règles de constructibilité. C'est le PLU (Plan Local d'Urbanisme) qui détermine s'il est possible de construire ou non. Le PAEN "fige" la vocation agricole ou naturelle (zones A et N) pour empêcher un futur passage en zone constructible (AU ou U).
- **Cadre légal strict** : Le Département cite l'article L.113-17 du Code de l'Urbanisme qui explique ce qu'il est interdit d'inclure dans un PAEN. À savoir, des zones Urbaines (U) ou à Urbaniser (AU), des secteurs constructibles de cartes communales, des zones réservées pour des infrastructures de transport de l'État ou des projets d'intérêt général.

Le Département donne quelques clarifications :

- **Photovoltaïque** : Le photovoltaïque au sol est interdit dans le PAEN car incompatible avec la vocation agricole. Seul l'agrivoltaïsme, où l'agriculture reste l'activité principale, est possible, sous réserve de l'accord de la CDPENAF (Commission Départementale de Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers).
- **Renaturation** : Le maintien dans le PAEN de sites pollués (ancienne casse autos) vise à empêcher une réutilisation industrielle (entrepôts, stockage) pour forcer une transition vers la nature à long terme.
- **Programme d'actions** : Le programme d'actions du PAEN décrit des actions concrètes, lutte contre la cabanisation, gestion des plantes invasives, remise en culture des friches.
- **Soutien à l'agriculture** : Le Département clarifie que le PAEN est un outil pro-actif pour les jeunes agriculteurs, il servira à créer des réserves foncières (via la préemption) pour installer de nouveaux exploitants qui n'ont pas accès à la terre.
- **ZAP et PAEN** : L'argument du Département est que le PAEN est "plus fort" que la ZAP. Il garantit la pérennité de la zone agricole et permet une gestion active (préemption, aménagement), là où la ZAP n'est qu'un filtre administratif pour les permis de construire.
- **Verrouillage juridique** : La solidité juridique du PAEN est très forte. Contrairement à la ZAP (modifiable par le Préfet) ou au PLU (modifiable par le Maire), pour retirer un terrain d'un PAEN, il faut un Décret national (signé par le Premier ministre). Cela garantit que la protection durera dans le temps, peu importe les pressions locales ou les changements de municipalité.

En résumé, le Département maintient la quasi-totalité du périmètre initial (sauf l'ajustement à Elne), rejetant la quasi-totalité des demandes de retrait individuelles au motif que le tracé est strictement cohérent avec les zones agricoles (A) et naturelles (N) des PLU communaux. Il défend le PAEN comme un outil de "verrouillage" nécessaire et définitif, supérieur à une simple protection réglementaire, pour stopper la spéculation foncière et garantir la pérennité de l'agriculture face à la pression urbaine. Il tente de dédramatiser le dispositif en rappelant qu'il ne modifie pas les règles actuelles de constructibilité (qui relèvent du PLU) et qu'il n'est pas un outil d'expropriation massive, mais de veille foncière.

B-II. AVIS MOTIVÉ

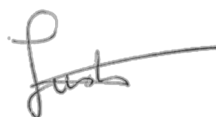
Au terme de cette analyse, l'enquête révèle une adhésion au principe général de protection de la nature, mais une opposition locale forte de la part de certains propriétaires fonciers concernés. Ces derniers craignent de perdre la maîtrise de leurs biens (préemption), de ne plus pouvoir construire, ou se plaignent que la réalité de leur terrain (pollution, voisinage difficile, enclavement) ne permet pas l'agriculture prônée par le PAEN.

Le Département a répondu favorablement aux demandes institutionnelles (Mairie d'Elne et SCoT Littoral Sud) et a justifié juridiquement ses refus aux particuliers (cohérence avec le PLU, risques d'inondation).

En conclusion, je donne un **AVIS FAVORABLE** au projet de création d'un Périmètre de protection et de mise en valeur des espaces Agricoles Et Naturels périurbains de la Plaine d'Illibéris **SOUS LES RÉSERVES ET RECOMMANDATIONS SUIVANTES**, qui devront être intégrées par le Département avant de lancer la phase opérationnelle :

- ⇒ **Réserve 1 : Modification du périmètre sur la commune d'Elne.** Le périmètre définitif du PAEN devra impérativement exclure les parcelles cadastrées section AH n° 38, 121, 125 et 126 sur la commune d'Elne, conformément à la demande du Conseil Municipal et à l'engagement pris par le Département dans son mémoire en réponse.
- ⇒ **Réserve 2 : Intégration des précisions demandées par le SCoT Littoral Sud.** La notice de présentation et le programme d'action devront être modifiés pour intégrer les précisions rédactionnelles sollicitées par le SCoT Littoral Sud dans son avis du 26 mai 2025, relatives à la consommation des espaces et à la compétence de gestion des eaux.
- ⇒ **Recommandation 1 : Renforcement de l'information auprès des propriétaires sur la préemption.** Je recommande au Département de mettre en œuvre, dès l'approbation du PAEN, une communication spécifique et pédagogique à destination des propriétaires fonciers inclus. Cette communication devra expliciter clairement les garanties offertes aux propriétaires (droit de délaissement, procédure SAFER) et rappeler que le PAEN n'est pas un outil d'expropriation massive, afin d'apaiser le climat local.
- ⇒ **Recommandation 2 : Traitement spécifique du site "Ancienne Casse Auto" (Elne).** Bien que le maintien des parcelles de l'ancienne casse automobile (section BL n°0007, 0008, 0030, 0134 à Elne) dans le périmètre soit justifié par la volonté de renaturation, je recommande au Département d'accompagner spécifiquement ce propriétaire dans le programme d'action. L'objectif est de faciliter les démarches de dépollution et d'étudier la faisabilité d'un projet de réhabilitation (type agrivoltaïsme) compatible avec les contraintes du site.
- ⇒ **Recommandation 3 : Vigilance sur les conflits d'usage (Secteur Saint-Cyprien / Gens du voyage).** Consciente des difficultés d'exploitation signalées sur le secteur de Saint-Cyprien jouxtant l'aire des gens du voyage, je recommande au Département, en lien avec la commune, d'engager une médiation ou une étude spécifique dans le cadre du programme d'action pour sécuriser ces terres.

La levée de ces réserves est une condition essentielle pour sécuriser le projet et apaiser les tensions locales.



Martine JUSTO
Commissaire Enquêtrice
Laroque des Albères, le 2 janvier 2026