



*Liberté
Égalité
Fraternité*



Mission régionale d'autorité environnementale
OCCITANIE

Inspection générale de l'environnement
et du développement durable

Avis sur la 1^{ère} modification du PLU de NOUEILLES (31)

N°Saisine : 2024-014158

N°MRAe : 2025AO21

Avis émis le 11 mars 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 12 décembre 2024, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Noueilles (31) pour avis sur le projet de première modification 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 en collégialité électronique en date du 11 mars 2025 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Florent Tarrisse, Philippe Chamaret, Annie Viu, Christophe Conan, Éric Tanays, ...

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 20 décembre 2024.

Le préfet de département a également été consulté en date du 20 décembre 2024.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, l'avis doit 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 première modification du plan local d'urbanisme (PLU) de Noueilles (31), commune située à 25 km au sud de Toulouse, appartenant à la communauté d'agglomération du SICOVAL, comporte trois objets dont le principal consiste à ouvrir à l'urbanisation 1,61 hectares d'espaces naturels, agricoles et forestiers, classés en zone « à urbaniser fermés » (AU0) dans le PLU en vigueur, 0,78 ha en dents creuses, déjà classés en zone urbanisée (UA et UB), et un hectare en STECAL.

La commune, qui compte 390 habitants, souhaite en accueillir 180 supplémentaires d'ici 2030 et construire 70 logements, soit un accueil de près de la moitié de la population actuelle supplémentaire en cinq ans.

La MRAe recommande que les projections démographiques sur lesquelles est basé le projet soient pleinement justifiées, que le projet de PLU démontre qu'il respecte les objectifs de sobriété foncière qui s'imposent (SRADDET) sur la base d'estimations quantitatives des consommations d'espaces qui prennent en compte l'ensemble des impacts des projets, y compris la création de 1 ha de STECAL et l'extension de la STEP.

La MRAe recommande de plus que le dossier soit complété en matière d'évaluation environnementale, en examinant des solutions alternatives afin de démontrer que les secteurs retenus pour l'aménagement sont ceux de moindre impact environnemental, en tenant pleinement compte des zones humides et des enjeux patrimoniaux à fortes sensibilités.

La MRAe recommande ainsi de compléter l'analyse des impacts sur les zones humides et les inventaires de la faune de ces secteurs. Elle recommande de proposer des mesures de réduction des incidences pour ces zones ouvertes à l'urbanisation, après avoir précisé les solutions retenues pour la gestion des eaux pluviales qui sont susceptibles d'impacter directement ou indirectement ces milieux sensibles.

Enfin, le projet de PLU doit proposer des mesures d'intégration des nouvelles constructions dans le « *site archéologique – village médiéval* » dans lequel elles s'insèrent afin de décliner l'intention qu'il porte de limiter les impacts sur le paysage.

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

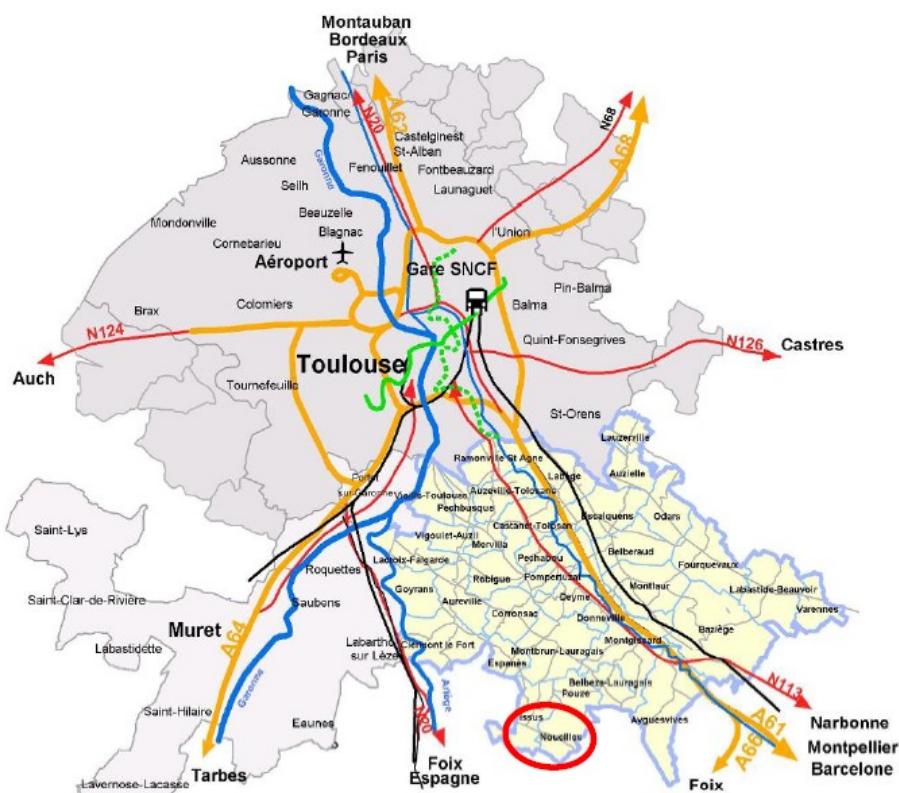
AVIS DÉTAILLÉ

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

Le plan local d'urbanisme de la commune de Noueilles 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 doit être joint au dossier d'enquête publique et est 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 sont intégrées dans le plan et dont le rapport sur les incidences environnementales, les avis exprimés et les résultats des consultations effectuées sont pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées ;
- les mesures arrêtées concernant le suivi de la mise en œuvre du plan.



2 Présentation territoire et du projet

La commune de Noueilles se situe en troisième couronne de l'agglomération toulousaine, à 25 km environ au sud des portes de Toulouse. Elle fait partie du canton de Montgiscard et de la communauté d'agglomération du SICOVAL.

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

Elle est située en dehors de tout périmètre à enjeux de biodiversité (Natura 2000 et ZNIEFF) mais comporte des corridors bleus de biodiversité qui correspondent à des cours d'eau à débits saisonniers.

La commune est en déclin démographique, passant de 404 habitants en 2016 à 389 habitants en 2022 (-15 habitants, soit -0,63 % par an) ayant pour cause un solde migratoire négatif (- 32 habitants) et une impossibilité d'ouvrir à l'urbanisation faute de capacité nominale de la station d'épuration des eaux usées (STEP)³. Elle souhaite ouvrir des zones à l'urbanisation en 2025, une fois la STEP remise aux normes.

Le projet de PLU vise à atteindre 570 habitants à horizon 2030, donc accueillir 180 nouveaux habitants supplémentaires, soit environ la moitié de sa population actuelle.

Le projet de modification du PLU vise principalement à :

- modifier les OAP et les règlements écrits et graphiques afin d'ouvrir à l'urbanisation de deux secteurs (secteurs Pourtalié et Moutounié, classés en AU0). Leur classement en AU va permettre la réalisation de 14 logements (10+4) sur 1,61 ha (1,26+0,35 ha) ;
- restreindre les OAP à ces deux seuls secteurs et non plus les affecter aux cinq secteurs initialement inscrits au PLU ;

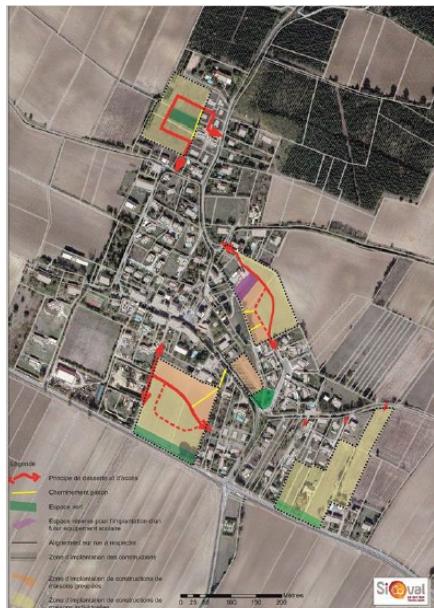


Figure 4 : Extrait de l'OAP avant modification du PLU (Source : Notice explicative du Sicoval)



Figure 5 : Extrait de l'OAP après modification du PLU (Source : Notice explicative du Sicoval)



- mettre en place une OAP sectorielle « *renforcement du bourg* : secteur Côte du Château » et adapter les règlements écrits et graphiques, sans modification du classement du zonage actuel (UA et UB), pour construire 27 logements sur une superficie de 0,78 ha environ ;
- créer une orientation d'aménagement et de programmation (OAP) thématique : « *encadrement du potentiel mobilisable en zone urbaine* » visant à maîtriser l'intensification urbaine en zone déjà urbanisée, exclusivement par initiative privée ;
- autoriser l'extension d'un bâtiment d'un bien agricole de 1 ha classé en zone agricole (A) en secteur de taille et de capacité d'accueil limitée (STECAL) et permettre la transformation du zonage en Aa ;
- revoir la rédaction des articles 1 et 2 de la zone A pour augmenter la constructibilité en zone agricole, en passant les extensions à 30 % de la surface de plancher dans la limite de 200 m² au lieu de 250 m², et en autorisant jusqu'à 50 m² d'annexes et piscines dans un rayon de 30 m ;
- d'autres modifications réglementaires sont également présentées, notamment la mixité sociale, la mise à jour de la notice déchet, le changement de destination d'un hangar en gîte de 130 m².

³ RNT p. 79

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

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

- la maîtrise de la consommation de l'espace ;
- la problématique de l'assainissement (eaux usées et eaux pluviales) ;
- la préservation des enjeux naturels et paysagers ;
- l'impact paysager des nouvelles constructions dans le « site archéologique – village médiéval ».

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

Le dossier est clairement structuré, globalement bien rédigé. Il permet de bien comprendre les objets de la modification.

Cependant, il n'est pas complet au sens de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme qui prévoit que le rapport de présentation d'un PLU soumis à évaluation environnementale doit expliquer les choix retenus au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement ainsi que les raisons qui justifient le choix opéré au regard de solutions de substitution raisonnables.

Ainsi, le rapport de présentation ne comporte pas de partie dédiée présentant les choix retenus. En dehors des deux secteurs AU0 (Pourtaillé et Moutounié), aucune évaluation environnementale n'a été réalisée, ni sur le secteur du « Côte du Château », ni sur des secteurs alternatifs. Le fait que la présente modification se borne à ouvrir à l'urbanisation des zones déjà inscrites dans le PLU initial ne peut justifier cette absence dans la mesure où les inventaires montrent la présence de zones humides à enjeux forts dans les deux secteurs AU0 et de sensibilités patrimoniales potentielles fortes dans les secteurs « Côte du Château » et Moutounié.

En l'absence d'un état initial portant sur toutes les thématiques (les enjeux patrimoniaux ne sont pas développés) et sur des secteurs de solutions alternatives, les incidences de la mise en œuvre du PLU ne sont pas identifiées et présentées suivant les attendus réglementaires. Par conséquent, il n'est pas possible d'évaluer la pertinence des mesures et les bénéfices de la démarche d'évaluation environnementale. Des compléments doivent être apportés en ce sens.

Les indicateurs de suivi doivent être complétés de façon à suivre l'évolution des impacts résiduels du projet sur le ruisseau de Borde Rouge, sur les zones humides et sur le patrimoine paysager et culturel. Ces indicateurs doivent informer sur l'origine des données utilisées, le mode de calcul, la fréquence d'actualisation, préciser les secteurs concernés et la valeur de référence.

La MRAe recommande de démontrer que les choix retenus portent sur les solutions de moindre impact environnemental en comparaison avec d'autres solutions de substitution raisonnables.

Les indicateurs de suivi doivent être complétés et adaptés aux principaux enjeux identifiés

5 Prise en compte de l'environnement

5.1 Consommation d'espace

Le PLU en vigueur comporte cinq zones fermées à l'urbanisation (AU0) et couvertes par des OAP. La commune projette d'ouvrir deux de ces cinq zones (secteurs de Pourtaillé et Moutounié). Ces deux secteurs sont localisés en continuité du bâti existant du bourg.

Les OAP présentent des densités compatibles avec le SCoT de la grande agglomération toulousaine approuvé le 15 juin 2012⁴, révisé le 27 avril 2017 et dont la seconde révision est en cours de finalisation sur la base de 22

4 Secteur de densité mesurée : 15 logements/ha

logements par hectare.. La commune prévoit une consommation d'espace nette totale de 1,84 ha d'ici 2030 dont :

- secteurs Pourtalié (extension) = 10 logements sur environ 1,26 ha ;
- secteur Moutounié (dent creuse en AU0) = 4 logements sur environ 0,35 ha ;
- secteur du village = environ 27 logements sur 0,78 ha.

La méthodologie utilisée pour le calcul du potentiel de densification d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) pour la période 2011-2021 est clairement présentée en annexe de la notice explicative. De 2011 à 2021, 3,95 ha ont été consommés pour l'habitat. Sur cette base la commune fixe ainsi un plafond I de consommation d'ENAF de 1,97 ha sur la période 2021-2031.

Cependant, cet objectif ne tient compte ni des données brutes de consommation⁵ (2,08 ha voiries comprises), ni des travaux d'extension de la STEP qui seront terminés fin 2025, ni du STECAL d'une superficie totale de 1 ha créé pour permettre le développement d'activités d'artisanat. Ce qui amène la consommation d'ENAF à plus 2,84 ha, à comparer aux 3,95 ha consommés entre 2011-2021.

Le choix du scénario démographique retenu, qui s'étale sur 5 à 6 ans avec une échéance de 180 habitants supplémentaires en 2030, soit près de la moitié de la population actuelle, apparaît ambitieux en comparaison des tendances récentes, même si elles sont expliquées par le manque de capacité de la STEP. Le projet de PLU doit apporter une solide justification du scénario démographique retenu et à la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers autres que ce déjà prévu au PLU en vigueur (zones UA et UB). Le projet de PLU doit montrer qu'il respecte les objectifs du SRADDET et de la loi climat et résilience en matière de sobriété foncière.

La MRAe recommande de revoir l'estimation quantitative de la consommation d'ENAF en prenant en compte les superficies du STECAL et de la STEP.

Elle recommande de justifier le scénario démographique retenu et l'ouverture de nouveaux espaces à l'aménagement, au-delà des secteurs de densification prévus dans le PLU approuvé en regard des objectifs de sobriété foncière

La MRAe prend note d'une augmentation significative des autorisations de consommation (STECAL, changement de destinations, etc.) en secteur A contribuant à l'artificialisation des sols en milieu agricole avec maintien d'un classement en zone A. Or, en zone A, les constructions autorisées doivent être liées à l'activité agricole. A défaut, les superficies artificialisées doivent être comptabilisées dans la consommation d'ENAF.

5.2 Assainissement et eaux pluviales

Assainissement des eaux usées

Le rapport⁶ précise que le projet de PLU étant incompatible avec les capacités actuelles de la station⁷, des travaux d'extension de la station de traitement des eaux usées (STEP) sont engagés pour augmenter la capacité de raccordement. La mise en service est prévue en 2025 avec « *remise en conformité qui sera nécessaire sur la performance et les rejets de la STEP* ».

Mais le rapport ne dit rien de l'état d'avancement des travaux, ni comment le PLU compte articuler les ouvertures à l'urbanisation en cas de retard.

Par ailleurs, le rapport ne mentionne ce raccordement à la STEP que pour le secteur « *Côte du Château* »⁸ et ne précise pas comment l'assainissement des eaux usées sera traité dans les secteurs AU0, une fois ceux-ci ouverts à l'urbanisation.

La MRAe recommande d'expliquer les modalités d'ouverture à l'urbanisation en cas de retard de mise en service de la nouvelle STEP qui conditionne les autorisations d'urbanisme.

Elle recommande de préciser comment l'assainissement des eaux usées sera traité dans tous les secteurs ouverts à l'urbanisation.

Eaux pluviales

5 Notice explicative p.11 « *la station d'épuration de Noueilles a une capacité nominale de 250 équivalents habitants (EH) et la charge maximale d'entrée était de 105 EH. La charge résiduelle s'élevait donc à 145 EH.* »

6 RNT p. 104

7 EI p. 79 : la charge résiduelle est de 145 HE et la maximale d'entrée s'élève au maximum à 161 EH

8 EI p.9

Dans les annexes de la notice explicative⁹ il est indiqué que « *la gestion des eaux de pluie et de ruissellement par un système aérien devra être étudié et mis en œuvre dès que cela est possible* » et que « *les systèmes aériens de gestion des eaux de pluie (noues plantées, bassins de rétention, etc...) devront être associés harmonieusement aux espaces verts et espaces publics de l'opération* ».

Cependant, le règlement écrit va à l'encontre de cette disposition puisqu'il prévoit un raccordement au réseau public collectif¹⁰, sans mention de noues ou aménagements de bassins de rétention. Ces choix sont d'autant plus importants que les zones humides présentes sur les parcelles doivent être préservées de toute pollution.

De plus, le rapport d'étude d'impact ne précise ni le mode de traitement (collectif ou individuel), ni le mode de collecte (séparatif ou unitaire) des eaux pluviales, ni l'exutoire prévu. Le cas échéant, l'impact sur les cours d'eau devra être analysé.

La MRAe recommande de clarifier la manière dont les eaux pluviales seront traitées et de mettre en cohérence les études environnementales avec le règlement écrit.

5.3 Biodiversité et patrimoine

5.3.1 Biodiversité

Deux parcelles ont fait l'objet de trois journées de terrain par trois écologues, le 09 mai, pour l'observation des milieux et les 04 et 13 juillet 2023 pour la flore et la faune. Les conditions météorologiques d'observation ne sont pas précisées, pas plus que le nombre d'espèces contactées. Aucun inventaire n'a été réalisé pour les chiroptères et les inventaires sur les amphibiens reposent sur des données bibliographiques, alors que des zones humides sont présentes sur les secteurs concernés et favorables au transit d'individus. La période d'inventaire retenue n'est pas favorable pour les orthoptères, les amphibiens, les oiseaux et les chiroptères.

Les inventaires ont porté uniquement sur les deux parcelles à ouvrir à l'urbanisation (Au0). Aucun inventaire n'a porté sur le secteur « *Côte du Château* », ni sur d'autres parcelles alternatives comme le prévoit le code de l'environnement.

La MRAe recommande de compléter le rapport avec des inventaires à réaliser sur la parcelle « *Côte du Château* » et sur d'autres parcelles de solutions alternatives.

Si les parcelles des secteurs Pourtalié et secteur Moutounié s'avèrent être celles de moindre impact environnemental, la MRAe recommande de compléter les inventaires faunistiques notamment auprès des zones humides afin de démontrer que les mesures de réduction présentées sont bien proportionnelles et adaptées aux enjeux.



Un inventaire des zones humides est réalisé sur les deux parcelles AU0, qui confirme leur présence sur les deux secteurs prospectés en continuité de ruisseaux intermittents. Trois zones humides réglementaires ont été identifiées au sein de la zone d'étude : deux zones humides pédologiques (l'une de 1049 m² située au nord de la zone de Moutounié et l'autre de 1425 m² sur la zone de Pourtalié) et une zone humide botanique (d'une surface d'environ 501 m² au sud de la zone de Moutounié le long du cours d'eau et de la haie).

La carte de synthèse des enjeux naturalistes ne tient pas compte de ces zones humides. Bien que cet enjeu zone humide ait bien été pris en compte dans l'aménagement de l'OAP, il doit également figurer dans une synthèse des enjeux cumulés sur la biodiversité.

RNT p.15

9 Annexe p.14 partie 2.2

10 Règlement écrit p.32 article AU 4 – 2.2 - « Toute construction nouvelle devra être raccordée au réseau pluvial public. En l'absence de réseau, les rejets pourront être évacués vers les fossés ou les cours d'eau



Figure 14 : Carte de synthèse des enjeux de conservation naturaliste

RNT p.17

Même si la protection des zones humides par une mesure de réduction est louable, leur simple délimitation ne suffit pas. Après avoir analysé le rôle et le fonctionnement de chacune de ces zones humides, le rapport doit démontrer que les ouvertures à l'urbanisation n'ont pas de conséquences sur leur fonctionnement ni sur l'équilibre des milieux. Par exemple, sur la parcelle de Mounoudié, la zone humide est située en contre-bas de la pente et l'imperméabilisation des sols prévue en amont peut avoir un impact sur le fonctionnement de cette zone humide, sur son rôle, sur la qualité des eaux et donc sur les espèces inféodées. La réduction proposée dans les OAP, avec évitement de ces zones humides par le maintien d'espaces verts, ne démontre pas l'absence d'incidence des projets sur ces milieux sensibles. L'analyse présentée doit donc être approfondie pour être complétée. Si la préservation du milieu en l'état n'est pas possible, des solutions alternatives doivent être recherchées.

En dehors des principes généraux d'aménagement déclinés dans l'OAP, les règlements écrit et graphique ne présentent aucune mesure de protection des haies, des arbres ni des zones humides.

L'indicateur de suivi de l'impact du PLU sur ces milieux humides tel qu'il est proposé dans le rapport doit être renforcé. L'inscription d'une simple mesure de suivi, sans indication de l'objet, du rythme du suivi, ni des solutions retenues en cas d'impacts, ne peut suffire¹¹.

Concernant la petite faune, la notice explicative indique¹² que le PLU prévoit la « perméabilité des clôtures ». Mais le règlement écrit indique tout au contraire qu'il autorise les murets¹³ et ne met pas réellement en œuvre cette mesure de perméabilité des clôtures.

Le rapport indique l'existence d'une OAP « *trame verte et bleue* ». Cette OAP trop succincte est à revoir. Elle ne distingue pas assez précisément les espaces considérés comme des corridors et réservoirs à maintenir, ceux à restaurer et omet d'inscrire certaines trames bleues du territoire tels que le ruisseau de Borde Rouge et les zones humides relevées dans le projet de PLU.

La MRAe recommande de déterminer complètement le rôle et le fonctionnement des zones humides et d'évaluer pleinement les impacts des ouvertures à l'urbanisation sur ce fonctionnement. Elle recommande de revoir en conséquence les mesures d'évitement et de réduction de ces impacts ainsi que celles de suivi de ces zones humides.

Si les mesures de réduction s'avèrent suffisantes et permettent d'éviter la dégradation des zones humides, la MRAe recommande de compléter le règlement écrit et graphique de telle sorte qu'il les protège strictement au-delà d'une simple « *compatibilité* » avec l'OAP.

11 p. 84 Et *indicateur de suivi « S'assurer le maintien du caractère humide des zones humides identifiées »*.

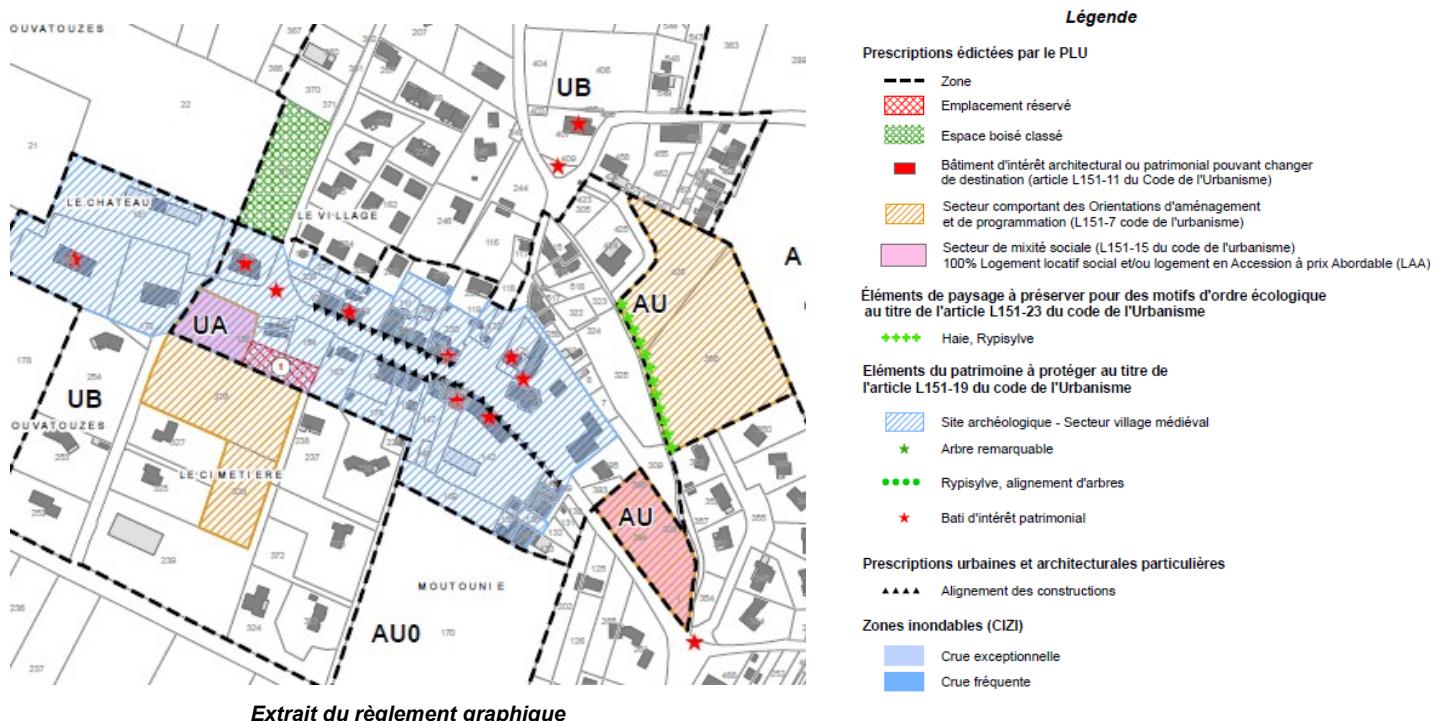
12 Notice explicative p.16 « *Les clôtures doivent permettre à la petite faune de circuler librement au contact des espaces agricoles ou naturels à créer ou à préserver identifiés dans le schéma au chapitre 2.2* ».

13 Règlement p.35 ZONE AU article 11.4 « *Les clôtures sur rues seront constituées soit d'un grillage doublé d'une haie végétale faite d'essences locales mélangées sans soubassement soit d'un muret surmonté ou non de grillages ou lices, d'une hauteur totale maximum de 1.60 m, et sans que le muret ne puisse dépasser 1.2 m.* ».

Elle recommande de définir la trame verte et bleue de façon plus précise , afin de distinguer les corridors et les réservoirs de biodiversité, notamment les zones humides du territoire dont celles identifiées dans le dossier.

5.3.2 Paysage et patrimoine

Les secteurs ouverts à l'urbanisation sont situés en continuité du bâti, en cohérence avec le projet de préservation du cadre de vie et la volonté de limiter les déplacements. Toutefois, les incidences du projet sur le paysage et le patrimoine ne sont pas analysées. Le règlement graphique montre pourtant qu'une partie du « secteur Côte du Château » et le « secteur de Moutounié », intersectent ou sont en limite du zonage du « site archéologique – village médiéval ».



Compte tenu de la forte sensibilité patrimoniale du secteur, la MRAe note que le rapport ne justifie pas pleinement les choix de secteurs et d'aménagements. La MRAe rappelle que la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) Occitanie doit être consultée avant tout aménagement qui impacte le site archéologique. De plus, le rapport environnemental doit être significativement complété et le règlement renforcé pour expliciter pleinement les modalités d'insertions paysagères. Au-delà de la conservation des haies et des arbres prévus dans les OAP, favorable à l'insertion paysagère, des mesures patrimoniales doivent figurer dans le dossier. Le rapport et le règlement écrit doivent définir la qualité architecturale attendue qui conditionne aussi la bonne insertion paysagère et patrimoniale des projets.

La MRAe recommande de compléter le rapport en analysant les enjeux patrimoniaux et en proposant des mesures adaptées à ces enjeux dans le règlement du PLU.