



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**MRAe**

Mission régionale d'autorité environnementale  
**OCCITANIE**

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

## **Avis sur la 2ème révision du PLU à NAILLOUX (31)**

N°Saisine : 2023-011978

N°MRAe : 2023AO91

Avis émis le 28 septembre 2023

# 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 17 juin 2023, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Nailloux pour avis sur le projet de révision n°2 du PLU de Nailloux (Haute-Garonne).

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 le 15/09/2023 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022 ) par Jean-Michel Salles, Marc Tisseire, 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 23 juin 2023.

Le préfet de département a également été consulté et a répondu en date du 13 Juillet 2023.

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 MRAe<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> [www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/occitanie-r21.html)

# SYNTHÈSE

Nailloux, située à une trentaine de kilomètres au sud-est de Toulouse et à moins d'une heure de Foix et de Carcassonne, est une commune de Haute-Garonne qui compte 3 955 habitants en 2020. L'attractivité de la commune s'est traduite par une importante croissance démographique depuis l'arrivée de l'A66 aux portes de la commune en 2002.

Le projet de révision du PLU traduit une volonté affichée de mettre en œuvre un aménagement plus durable sur le territoire communal. Le projet vise à contenir la tache urbaine, limiter l'étalement linéaire, s'inscrire dans la trajectoire de la loi climat et résilience en matière de consommation d'espace et proposer une offre de logement diversifiée dans une logique de préservation de la qualité paysagère et de la trame verte et bleue.

La MRAe relève la bonne prise en compte du volet environnemental du projet de PLU. Toutefois, l'évaluation environnementale demeure incomplète, au regard du code de l'urbanisme, en l'absence d'analyse de la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis du tissu urbain à vocation économique, de justification de la localisation des secteurs ouverts à l'urbanisation par la présentation des solutions alternatives raisonnables et d'analyse écologique et paysagère sur les zones susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du plan.

La MRAe estime que l'objectif de maîtrise de la consommation foncière peut être conforté en ajustant la croissance démographique envisagée, qui marque un ralentissement significatif lors de la dernière décennie et en affinant l'étude de densification proposée. S'agissant de la consommation d'espace à vocation économique, la MRAe recommande de justifier les besoins en matière de développement économique à l'échelle de la communauté de communes.

Dans une logique de développement durable, dans laquelle la révision s'inscrit, la MRAe recommande de réglementer l'installation d'activités commerciales en périphérie afin de ne pas porter atteinte aux actions de requalification du centre-bourg engagées pour préserver le cadre de vie et réduire les besoins de mobilité motorisée.

La MRAe estime que la prise en compte des enjeux de la trame verte et bleue, dans le règlement écrit et graphique, du projet de PLU est proportionnée aux enjeux identifiés.

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

La révision du PLU de Nailloux 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 MRAe<sup>2</sup>.

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 territoire et du projet

La commune de Nailloux qui compte 3 955 habitants (source INSEE 2020) se situe à une trentaine de kilomètres au sud-est de Toulouse et à moins d'une heure de Foix et de Carcassonne. Bénéficiant de l'axe routier structurant de l'A66, la commune est attractive du point de vue résidentiel (dynamique périurbaine de l'agglomération toulousaine) et du point de vue économique (implantation d'activités en lien avec l'échangeur autoroutier).

Membre de la communauté de communes Terres du Lauragais qui regroupe 58 communes pour 41 259 habitants (en 2020), elle est également intégrée au schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Pays Lauragais<sup>3</sup>, en tant que pôle d'équilibre et pôle économique structurant.

L'occupation des sols de la commune, telle qu'elle ressort de la base de données européenne d'occupation biophysique des sols Corine Land Cover (CLC), est marquée par l'importance des territoires agricoles (91,2 %). Le territoire compte plusieurs zones humides identifiées par l'inventaire du conseil départemental et une zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) « *zone agricole et prairies humides de l'Aïse près de Nailloux* ».

L'attractivité de la commune s'est traduite par une importante croissance démographique depuis l'arrivée de l'A66 aux portes de la commune en 2002.

Le projet retenu vise à contenir la tache urbaine, limiter l'étalement linéaire, s'inscrire dans la trajectoire de la loi climat et résilience en matière de consommation d'espace et proposer une offre de logement diversifiée dans une logique de préservation de la qualité paysagère et de la trame verte et bleue. Il est traduit dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) autour de quatre grandes orientations :

- asseoir le rôle de pôle d'équilibre de Nailloux au sein du PETR et conforter la dynamique économique et touristique ;
- accueillir de nouvelles populations tout en maintenant les équilibres territoriaux ;
- œuvrer pour la qualité paysagère, environnementale et architecturale du territoire grâce à un urbanisme et un aménagement raisonnés et durables ;

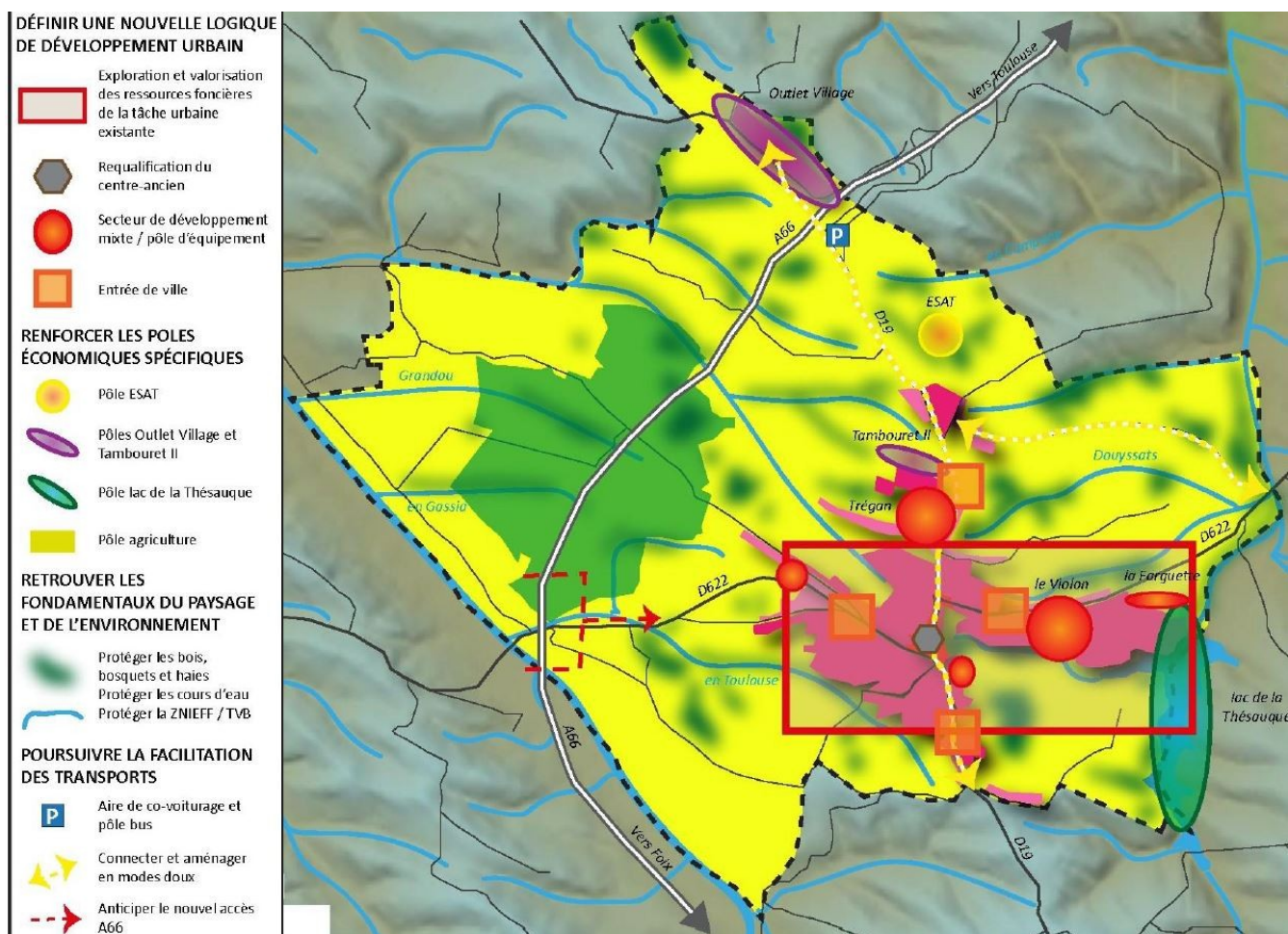
2 [www.mrae.developpement-durable.gouv.fr](http://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr)

3 La MRAe a émis un avis sur le SCoT le 7 novembre 2018 :

[https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis\\_mrae\\_2018ao29.pdf](https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/avis_mrae_2018ao29.pdf)

- développer la qualité de vie et le vivre ensemble.

Le projet est basé sur un scénario de croissance démographique de l'ordre de 2,9 % par an et vise l'accueil d'environ 1 500 habitants supplémentaires entre 2023 et 2033 ; ce qui porterait la population à près de 6 000 habitants à l'horizon 2033 selon le PADD. Pour répondre à cet objectif, la commune identifie un besoin de 640 logements.



Carte de synthèse extraite du PADD (p.10)

Les secteurs de développement sont centrés sur le bourg ou en continuité du tissu urbain existant. Le projet de PLU prévoit :

- pour l'habitat : les zones AU du Violon (3,6 ha), d'abetsenc de Tregan (1,5 ha) et du Farguetou (1,2 ha), ainsi que les OAP en zone U du Couloumé (1,3 ha) et de Fountasso (0,7 ha), la zone dédiée à de l'habitat collectif pour personnes âgées (AUpa, 0,89 ha) et une zone Ah dédiée à des petites constructions légères à vocation d'habitat permanent (0,74 ha) ;
- pour les équipements et les loisirs : des équipements sportifs et une école sont prévus à l'interface entre les secteurs résidentiels et la zone commerciale du Tambouret en zone AUeq (4,3 ha), ainsi que deux secteurs NI (5,96 ha) dont la vocation reste à préciser (l'un est aujourd'hui partiellement occupé par des équipements sportifs et des jardins partagés) ;
- pour le développement économique : le développement du secteur du tambouret/emperseguet, situé en entrée de ville (2,15 ha disponible en zone ue et 9 ha en zone AUe).

### 3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

La MRAe identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux en fonction des tendances d'évolution et de l'importance des pressions qui s'exercent sur les différentes composantes environnementales du territoire. Cette appréciation est aussi fonction des leviers potentiels et des marges de manœuvre que le document d'urbanisme offre pour influencer sur ces enjeux.

Pour la MRAe, les principaux enjeux environnementaux à prendre en compte dans le projet d'élaboration du plan local d'urbanisme (PLU) sont :

- la limitation de la consommation d'espace ;
- la préservation du cadre de vie ;
- la préservation des milieux naturels et de la biodiversité ;
- le développement des énergies renouvelables ;

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

L'évaluation environnementale ne présente pas de prédiagnostic écologique, ni d'analyse paysagère sur les zones susceptibles d'être affectés par la mise en œuvre du plan (zones AU, STECAL...). Si les secteurs retenus ne présentent pas d'enjeux notables, il convient de le démontrer conformément à l'article R151-3 du code de l'urbanisme.

**La MRAe recommande la réalisation d'une analyse écologique et paysagère sur l'ensemble des secteurs voués à être artificialisés.**

Le dossier ne fait pas état des alternatives ni des différents scénarios de développement de l'urbanisation qui auraient pu être envisagés. La démarche doit pourtant permettre d'explicitier les choix qui ont été opérés au regard des solutions de substitution raisonnables. Les sites retenus semblent, d'après le document présenté, ne pas découler d'une telle analyse ou du moins, si une telle analyse a été réalisée, elle n'a pas été restituée.

La MRAe rappelle l'obligation pour la collectivité de justifier les choix opérés dans le PLU en particulier concernant les secteurs de développement de l'urbanisation au regard des solutions alternatives envisageables (art. R.151-3 - 4° du code de l'urbanisme).

**Elle recommande de mieux justifier la localisation des secteurs ouverts à l'urbanisation par la présentation des solutions alternatives raisonnables qui ont été envisagées.**

### 5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

#### 5.1 Limitation de la consommation d'espace

La révision du PLU de Nailloux prévoit une réduction significative de la consommation d'espace. La MRAe relève notamment qu'environ 36 ha destinés essentiellement à l'habitat sont reclassées en zone agricole, permettant ainsi, même si on peut questionner le dimensionnement des PLUs précédents, d'inscrire le projet de PLU dans la trajectoire définie par la loi climat et résilience qui prévoit une réduction de moitié du rythme de consommation d'espace par rapport à la décennie de référence 2011-2021 (la consommation d'espace sur la période 2011-2021 s'élève à 53,6 ha selon le portail de l'artificialisation).

Cette consommation d'espace découle d'un scénario de croissance démographique retenu de l'ordre de 2,9 % par an. Or, la croissance démographique a significativement baissé lors de la dernière décennie. Le PADD

indique que la croissance démographique enregistrée au cours de la période 2007/2017 s'élevait à 6,8% par an. La croissance démographique était de 1,6 % par an entre 2014 et 2020 (Source INSEE).

**La MRAe recommande d'analyser les causes de la baisse significative de la croissance démographique afin de mieux justifier le scénario démographique retenu ou d'adapter la consommation d'espace qui en découle.**

Le rapport de présentation comprend une étude du potentiel de densification du tissu urbain. Cette étude est destinée à mettre en évidence le potentiel constructible au sein de la ville afin de limiter la consommation d'espace agricole, naturel ou forestier générée par les extensions urbaines.

La MRAe estime que l'étude présentée est peu lisible. Les hypothèses d'identification des parcelles retenues ne sont pas présentées. Par ailleurs, il conviendrait d'expliquer les raisons pour lesquelles certaines parcelles non construites n'ont pas été prises en compte. Enfin, les données affichées dans le rapport de présentation ne sont pas cohérentes (p.117 et p.179 du rapport de présentation).

L'étude de densification gagnerait en lisibilité en distinguant les potentialités à vocation d'habitat et d'activités économiques. En effet, le potentiel de densification à vocation économique doit être évalué différemment, à l'échelle de la communauté de communes Terres de Lauragais puisqu'elle est compétente en matière de développement économique. Cette étape est indispensable pour justifier la création de la zone AUE de 10 ha à vocation économique sur le territoire communal.

**La MRAe recommande de clarifier l'étude de densification en présentant les hypothèses retenues pour identifier les parcelles candidates, en apportant des précisions sur les parcelles non construites et non prises en compte dans le potentiel de densification et en corrigeant les données incohérentes.**

**La MRAe recommande de présenter le potentiel de densification et de justifier les besoins en matière de développement économique à l'échelle de la communauté de communes.**

## 5.2 Préservation du cadre de vie

La commune a intégré le programme « Petites villes de demain ». Dans ce cadre, la convention en cours de finalisation prévoit plusieurs actions visant à soutenir et développer l'activité commerciale du centre bourg. Or, la nouvelle zone AUE, située à l'écart du centre bourg, autorise l'installation d'activités commerciales. Dans une logique de développement durable, la MRAe estime que les décisions d'aménagement sur le territoire communal doivent tenir compte de la protection de la centralité commerçante et de la nécessité de favoriser un développement économique équilibré afin de développer une offre attractive de l'habitat en centre-ville, de renforcer l'accessibilité et la mobilité et de mettre en valeur les formes urbaines, l'espace public et le patrimoine.

**Dans une logique de développement durable, la MRAe recommande de réglementer l'installation d'activités commerciales en périphérie afin de ne pas porter atteinte aux actions de requalification du centre-bourg engagées pour préserver le cadre de vie et réduire les besoins de mobilité motorisée..**

## 5.3 Préservation des milieux naturels et de la biodiversité

Le territoire comprend une ZNIEFF de type I (zone agricole et prairies humides de l'Aïse près de Nailloux) et quatre zones humides identifiées par le conseil départemental. La trame verte et bleue du territoire est caractérisée par deux principaux réservoirs de biodiversité : les zones agricoles en bord de l'Aïse constituées de milieux ouverts et de zones humides d'intérêt et le Lac de la Thésauque comportant des milieux aquatiques, humides et boisés d'intérêt.

La trame verte et bleue est décliné au moyen de zonages indicés Atvb, Ntvb et Nzh. La zone humide identifiée au bord du lac de la Thésauque est incluse dans le secteur Ntvb et protégée au titre de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme. Des zones tampons de 10 mètres de large de part et d'autre des berges des cours d'eau et fossés-mère sont inscrites sur les documents graphiques. Ces espaces tramés sont également systématiquement protégés au titre de l'article L.151-23 du Code de l'urbanisme.

La MRAe estime que la prise en compte des enjeux de la trame verte et bleue dans le règlement écrit et graphique du projet de PLU est proportionnée aux enjeux identifiés.