



**MINISTÈRE
DE LA TRANSITION
ÉCOLOGIQUE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

MRAe

Mission régionale d'autorité environnementale

OCCITANIE

**Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable**

**Avis de la mission régionale d'autorité environnementale
sur le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme
de Roques par déclaration de projet relatif à la construction
d'une école sur la commune de Roques (31)**

N°Saisine : 2022-010209

N°MRAe : 2022AO41

Avis émis le 20 avril 2022

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 1^{er} février 2022 l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Roques pour avis sur le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) par déclaration de projet pour la construction d'un groupe scolaire sur la commune de Roques (31).

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 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Danièle Gay et Annie Viu.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 3 novembre 2020, chacun des membres délibérants 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 2 février 2022 et a répondu le 28 février 2022.

Le préfet de département a également été consulté et a répondu en date du 21 février 2022.

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

Le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Roques, dont la révision du PLU est en cours, a pour objectif de permettre la construction d'une école sur une surface d'environ 18 000 m².

L'évaluation environnementale n'est pas aboutie, tant sur le plan méthodologique que sur la prise en compte des enjeux environnementaux relatifs à la préservation de la biodiversité et à la maîtrise des déplacements.

La justification du choix du site est incomplète. L'analyse comparative des différents sites n'est pas assez détaillée et argumentée pour justifier le choix du site retenu au vu des enjeux environnementaux identifiés.

Sur le plan de la biodiversité, la MRAe estime que l'analyse de l'évaluation des incidences ne répond pas au principe de proportionnalité prévu par l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme en matière de caractérisation des enjeux écologiques et d'analyse des incidences.

Sur le volet relatif à la transition énergétique, la MRAe recommande, sur la base d'un état initial complété, de traduire réglementairement les dispositions et aménagements prévus afin de garantir la constitution d'un réseau maillé et sécurisé de déplacement doux sur l'ensemble du bassin scolaire de la future école. Elle recommande également d'imposer dans le règlement des performances énergétiques renforcées et de garantir les engagements du projet en matière de développement des énergies renouvelables.

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

AVIS DÉTAILLÉ

1 Contexte juridique du projet d'élaboration du PLU

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, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 104 et R. 104 et suivants du Code de l'urbanisme.

L'évaluation environnementale du projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) par déclaration de projet pour la construction d'un groupe scolaire sur la commune de Roques (31) a été conduite en raison de la présence d'un site Natura 2000, la zone de protection spéciale « Vallée de la Garonne de Muret à Moissac » située sur le territoire communal.

Le document est par conséquent soumis à avis de la MRAe. Le présent avis devra être joint au dossier d'enquête publique et sera publié sur le site de la MRAe.

Il est rappelé qu'en application de l'article L.122-9 du code de l'environnement, l'adoption de la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) par déclaration de projet 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 du projet

La commune de Roques (4 654 habitants en 2018, source INSEE) se trouve dans le département de la Haute-Garonne. Elle se situe à 12 km au sud de Toulouse et à 7 km au nord de Muret.

Elle est dotée d'un Plan Local d'Urbanisme approuvé le 02 novembre 2016. En date du 26 septembre 2019 elle s'est engagée dans une procédure de révision générale. Le SCoT de la grande agglomération toulousaine, révisé le 27 avril 2017, intègre la commune de Roques dans son périmètre.

Elle connaît une importante croissance démographique depuis 20 ans². De 3 000 habitants dans les années 2000, la population atteint 4 650 habitants en 2018. À l'horizon 2030, la population estimée est de l'ordre de 6 200 habitants.

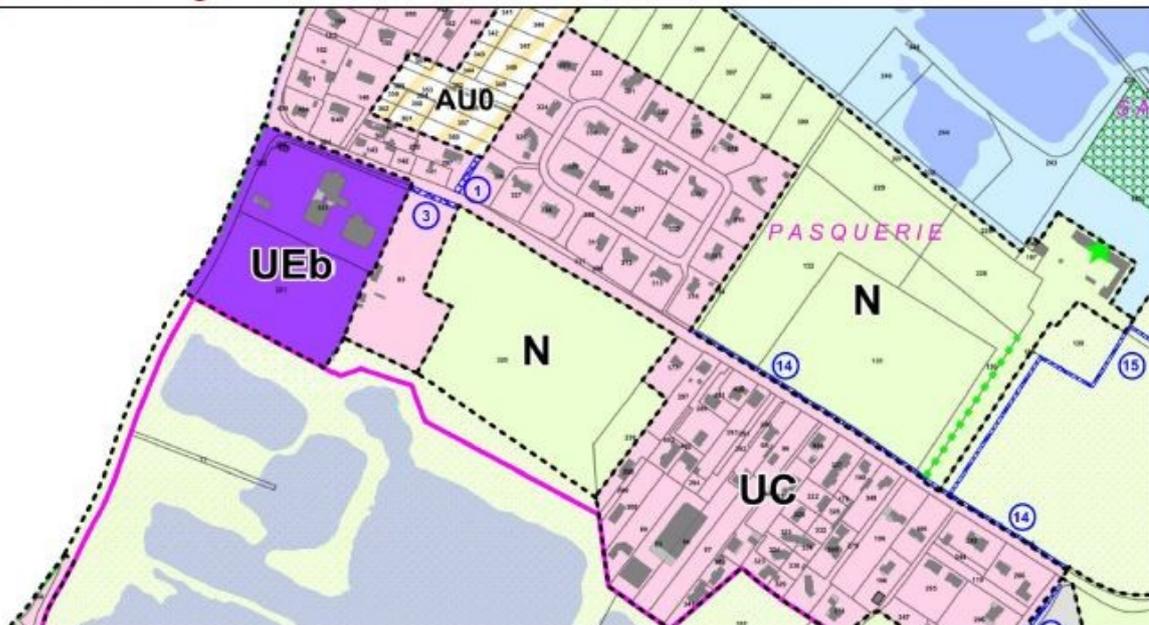
Selon la notice explicative, les deux groupes scolaires présents sur la commune (dont un mutualisé « Canta Lauseta » avec Villeneuve-Tolosane) ne permettront plus de répondre dans les prochaines années à l'accueil des enfants scolarisables de la commune. La commune de Villeneuve-Tolosane connaissant la même difficulté sur son territoire, les deux communes ont décidé de rompre cette mutualisation à compter du 1^{er} septembre 2023.

Ainsi, de par l'urgence de la demande, sans attendre l'aboutissement de la révision de leur PLU, la commune a engagé une procédure spécifique de déclaration de projet afin de créer un établissement scolaire dont le choix d'implantation retenu est le secteur de Bramofan, situé en zone naturelle (zone N).

La zone N n'autorisant pas la réalisation d'un groupe scolaire, l'emprise élargie du projet (afin de prendre en compte les aménagements annexes) est portée en UEb. Ce sous-secteur UEb de la zone UE, est identifié dans le règlement du PLU en vigueur comme destiné à recevoir des équipements. Ce classement en sous-secteur UEb entraîne donc la modification du règlement écrit et graphique et la création d'une OAP dédiée.

2 Variation annuelle moyenne de la population : +2,4 % entre 1999 et 2008, +2,9 % entre 2008 et 2013 et +1,9 % entre 2013 et 2018, source INSEE.

Zonage du PLU en vigueur - Parcelles section AO 239 et 320 classées en zone N



Zonage du PLU après Déclaration de projet et mise en compatibilité -



Evolution du règlement graphique extraite de la notice explicative (p.51)

Ainsi, par délibération en date du 18 novembre 2021, la commune a lancé la procédure de déclaration de projet valant mise en compatibilité de son document d'urbanisme, afin :

- de permettre l'ouverture d'une partie de la zone N de Bramofan en zone UEb ;
- de modifier le règlement écrit et le règlement graphique en conséquence ;
- d'intégrer une nouvelle orientation d'aménagement et de programmation (OAP).

Le projet est implanté sur la partie nord de la parcelle AO 320, appartenant à la collectivité. L'emprise du projet s'inscrit sur une surface d'environ 18 000 m² et va être classé dans le sous-secteur UEb, adapté au projet, et

permettra ainsi sa bonne réalisation. Il consiste en la création d'un groupe scolaire sur la commune de Roques. Ce bâtiment en R+1 accueillera des élèves de maternelle (2-6 ans) et d'élémentaire (6-12 ans).

3 Principaux enjeux environnementaux relevés par la MRAe

La MRAe identifie et hiérarchise les enjeux environnementaux notamment 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 de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) par déclaration de projet sont la préservation de la biodiversité, la réduction des déplacements motorisés et le développement des mobilités douces.

4 Qualité et pertinence des informations présentées et de la démarche d'évaluation environnementale

Le projet de mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) par déclaration de projet soumis à évaluation environnementale doit présenter un rapport de présentation établi conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du Code de l'urbanisme.

S'agissant de la justification du projet, il doit être fait au préalable la démonstration par une analyse détaillée du niveau de saturation des groupes scolaires existants. Par la suite, le besoin de créer un nouveau groupe scolaire doit être déterminé au regard de la projection de production de logements sur le secteur nord et de la typologie des ménages attendue à court et moyen termes, d'autant que le projet de PLU en cours de révision vise à limiter fortement la densification du secteur des lacs. Suivant les résultats de cette analyse, des solutions alternatives à la création d'un nouveau groupe scolaire doivent être étudiées comme l'extension des groupes scolaires existants.

La MRAe souligne l'importance d'une analyse multicritères dans le choix d'implantation d'un projet et sa restitution au sein de l'évaluation environnementale, afin de permettre au public de comprendre les modalités de choix ayant abouti à la localisation proposée au vu des enjeux.

La MRAe constate que les critères mobilisés (essentiellement localisation, accessibilité et superficie) intègrent peu les critères environnementaux. La MRAe rappelle que l'évaluation environnementale est une démarche contribuant à placer l'environnement au cœur du processus de décision, condition d'un développement durable.

Par ailleurs, il est également à souligner le traitement inégal dans l'investigation des différents sites, car seul celui de Bramonfan a pu faire l'objet d'une analyse approfondie, invalidant de fait une comparaison cohérente. La MRAe estime que l'analyse comparative des différents sites n'est pas assez détaillée et argumentée pour justifier le choix du site de Bramonfan au vu des enjeux environnementaux identifiés.

La MRAe recommande de présenter une analyse comparative de variantes de choix du site, puis de justifier le choix de la localisation du projet eu égard aux impacts environnementaux, en particulier la biodiversité, les déplacements et la consommation d'espaces induite par le projet.

5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

5.1 Préservation des espaces naturels et de la biodiversité

L'emprise du projet d'école, site de Bramonfan, se trouve :

- dans le périmètre du site Natura 2000 (Directive « Oiseaux »), "Vallée de la Garonne de Muret à Moissac" (FR7312014) ;
- dans une ZNIEFF de type II nommée "Complexe de gravières de Villeneuve- Tolosane et de Roques" (730012044) ;
- en limite extérieure de la ZNIEFF de type I du "Lac Lamartine" (730010246, en limite sud du site).
- dans un réservoir de biodiversité identifié au SRCE ex-Midi Pyrénées.

Le site de Bramofan est également distingué au SCoT en vigueur (mise en révision en octobre 2018), en tant qu'espace naturel (sans prescription).

Le site retenu correspond à une friche mésophile, partiellement boisée. Elle abrite également un espace imperméabilisé, anciennement utilisé pour le stationnement de véhicules. Actuellement, le site n'abrite aucun usage, il est clôturé dans sa totalité.

D'une manière plus globale, le terrain d'étude marque l'interface entre le Lac de Lamartine situé au sud, qui appartient à la zone des lacs en partie nord de la commune de Roques, et le tissu urbain qui longe la route de Frouzins et ses alentours.



Localisation du site retenu pour la création de l'école



Localisation du projet (en rouge) au regard de la zone natura 2000 « Vallée de la Garonne de Muret à Moissac »

Le terrain d'étude joue un rôle d'écotone et de tampon de protection entre les espaces urbains et les milieux de naturalité remarquable, accueillant des cortèges déterminants et de forte valeur patrimoniale. Il est positionné dans la logique des continuités écologiques, malgré des éléments de fragmentation présents d'impacts assez forts (routes, éléments imperméables). Le site compose une zone tampon entre le tissu urbain générant des perturbations visuelles et sonores pour les espèces les plus sensibles et les milieux de quiétude encore favorables à leur accueil.

Le site de Bramofan permet également d'assurer le lien entre le complexe de lacs et boisements rivulaires avec les secteurs situés au nord et nord-est et composant également la zone natura 2000, via des couloirs de déplacement essentiellement aériens, mais aussi terrestres malgré l'obstacle de la RD42. La préservation de son fonctionnement participe aux équilibres naturels, au maillage écologique local et au respect des dispositions listées au SRCE et au SCoT en vigueur sur le territoire.

Pour répondre aux enjeux environnementaux soulevés dans le cadre de l'évaluation environnementale, le projet prévoit

- un classement des parties est, sud et ouest de la parcelle AO 320 (localisation parcellaire, p.51 de la notice explicative), non impactées par le projet de groupe scolaire, en zone Nce (sous-secteur qui présente un règlement plus conforme à la fonction du site, que la zone N).
- une protection des boisements supports d'espaces de biodiversités au titre de l'article L 151-23 du code de l'urbanisme. La parcelle limitrophe AO 239 est également concernée par ces modifications (classement en Nce, en lieu et place de la zone N, et protection des boisements).

Malgré les enjeux écologiques relevés par la bibliographie, seulement deux journées de terrain ont été réalisées : les 19 et 20 mai 2021. Tous les groupes d'espèces ont été recherchés en même temps. La méthodologie utilisée

offre une vision partielle des enjeux faune/flore du périmètre du projet. D'une part, les deux journées doivent presque être considérées comme une seule date car très proches. D'autre part, les enjeux naturels sont très liés au plan d'eau dont les intérêts concernent en priorité l'avifaune nicheuse mais aussi migrante et hivernante. La prospection réalisée ne permet pas d'identifier suffisamment les enjeux en relation avec le lac aux dates effectuées (avifaune nicheuse) et ne concerne pas les périodes de migration ou d'hivernage.

L'évaluation environnementale précise d'ailleurs que « *la situation du projet aurait mérité de couvrir une période plus large, afin d'affiner les conclusions du diagnostic* » (p.106 de l'évaluation environnementale). À ce titre, la MRAe rappelle, en vertu de l'article R. 151-3 du Code de l'urbanisme, que l'évaluation environnementale doit être proportionnée aux enjeux environnementaux de la zone considérée.

La MRAe estime que l'analyse de l'évaluation des incidences ne répond pas au principe de proportionnalité prévu par l'article R151-3 du Code de l'urbanisme en matière de caractérisation des enjeux écologiques. Elle recommande de renforcer l'effort et la durée des prospections de terrain afin de préciser les incidences de la mise en compatibilité, d'appliquer avec un maximum d'efficacité les mesures d'évitement, de réduction, voire de compensation des enjeux liés aux espèces protégées et de justifier, sur cette base, la localisation du projet.

L'étude d'incidence au titre de Natura 2000 manque de clarté et ne cible pas assez les habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaire du site « habitats, faune flore » en relation avec la Garonne et du site « oiseaux » Vallée de la Garonne de Muret à Moissac. Pour définir l'impact du projet, la présence (ou l'absence) de ces habitats et espèces d'intérêt communautaire sur le périmètre du projet doit être confirmée.

La MRAe relève également que le maintien des milieux ouverts constitue une des mesures de conservation définies dans le document d'objectifs Garonne aval. Or, l'implantation d'une école est de nature à favoriser l'urbanisation et la pression foncière aux alentours et donc d'entraîner, mécaniquement, la réduction des milieux ouverts tampons qui jouxtent les cœurs de biodiversité des milieux associés à la Garonne. À ce titre, la MRAe estime que les engagements de la commune en matière de préservation de ces milieux doivent être précisés dans l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité (par exemple, classement du secteur de la Pasquerie en zone Nce). Enfin l'étude d'incidences sur les sites Natura 2000 doit apporter une conclusion claire sur l'impact significatif ou non du projet .

La MRAe recommande de clarifier l'étude d'incidence en précisant la présence ou l'absence d'habitats et espèces d'intérêt communautaire sur le périmètre du projet et les engagements précis de la commune en matière de maintien des milieux ouverts jouxtant les cœurs de biodiversité de la zone Natura 2000 aux alentours de l'école.

Elle recommande d'apporter une conclusion claire et argumentée sur l'impact significatif ou non du projet sur les sites Natura 2000.

Il est précisé que l'étude phytosanitaire menée sur la parcelle en 2021 par la mairie de Roques, prévoit l'abattage de certains individus relevés au titre des gîtes favorables au transit des Chiroptères notamment (p.40 de l'évaluation environnementale) et que quelques unités arborescentes sénescents offrent un potentiel d'accueil pour la ponte et le développement larvaire du Grand Capricorne. Ces points méritent d'être clairement étudiés et présentés afin de ne pas réduire les potentialités écologiques du site. En l'état, la « *protection des boisements supports d'espaces de biodiversités au titre de l'article L 151-23 du code de l'urbanisme* » (p.26 de la notice explicative) prévue par la mise en compatibilité n'est pas cohérente avec l'abattage envisagé de plus de 100 individus.

La MRAe recommande de compléter l'état initial par une identification des habitats d'intérêt pour les chiroptères et coléoptères saproxyliques et de préciser la manière dont la mairie de Roques tiendra compte des enjeux écologiques relevés dans l'évaluation environnementale.

L'étude zone humide ne permet pas de déterminer de façon exhaustive la présence ou l'absence de telle zone. Si le critère floristique semble bien utilisé, Il est néanmoins indiqué que « *le critère pédologique n'a pas permis une étude correcte* » et qu'« *à ce stade des études, on ne peut donc conclure de manière fiable sur le classement des sols sur le critère pédologique* » (p.37 de l'évaluation environnementale).

La MRAe recommande de compléter l'étude zone humide de manière à aboutir à une conclusion fiable et définitive et, le cas échéant, de mettre en place les mesures d'évitement ou de réduction nécessaires.

5.2 Transition énergétique

La note explicative précise qu'une étude en cours prévoit la réalisation d'une voie verte sur l'ensemble de la route de Frouzins. Cette voie piétonne / cyclable décollée de la voie, va connecter le groupe scolaire, jusqu'au pont surplombant l'A 64 (connexion à la partie sud de la commune), et les itinéraires existants sur le reste de la zone des lacs (jusqu'à la route de Villeneuve).

Il est indiqué que des voies vertes (piétonne/cyclable) ont été réalisées en partie, et que celles qui ne l'ont pas été, feront l'objet d'un emplacement réservé dans le cadre de la procédure de révision en cours (p. 24 de la notice explicative).

La MRAe relève favorablement la volonté de renforcer le maillage de cheminement doux sur la commune. Toutefois, l'état initial sur la thématique ne permet pas d'apprécier les réflexions menées sur le sujet, ainsi que les dispositions et aménagements introduits à cet effet. Ainsi, le rapport de présentation apporte peu d'information sur la qualité du réseau de cheminement doux communal existant (typologie, continuité, sécurité), sur le bassin scolaire de la future école, sur la proximité des zones résidentielles futures et sur les parts modales de déplacement.

Or, la MRAe estime que la constitution ou le renforcement d'un réseau de pistes cyclables constitue une composante essentielle liée à la création d'une école. Il est donc nécessaire de présenter l'ensemble des itinéraires existants et prévus sur le secteur de la carte scolaire de la future école et d'intégrer l'ensemble des emplacements réservés nécessaires à la constitution d'un réseau maillé et sécuritaire, dès la mise en compatibilité du PLU.

En effet, l'augmentation de la fréquentation des pistes cyclables est corrélée à une structure en réseau, selon le même principe que pour les transports en commun. C'est cette structuration qui apporte au réseau une efficacité et permet de répondre aux attentes des cyclistes et favoriser ainsi de nouveaux usages. Des ruptures dans un réseau ou des coupures urbaines peuvent suffire à rendre impraticable tout un territoire pour les cyclistes qui ne souhaitent pas se déplacer dans la circulation générale. Les risques liés à la circulation constituent le premier frein à la pratique du vélo, il est donc indispensable d'avoir un réseau maillé et sécuritaire.

De manière plus générale, une OAP thématique sur la mobilité aurait pu être réalisée afin de mener une réflexion sur la desserte de la zone d'étude notamment en mode doux.

La MRAe recommande, sur la base d'un état initial complété, de traduire dans le règlement graphique ou écrit, ou au sein d'une OAP thématique, les dispositions et aménagements prévus afin de garantir la constitution d'un réseau maillé et sécurisé de déplacement doux sur l'ensemble du bassin scolaire de la future école.

Concernant le volet énergétique, il est indiqué que le projet prévoit l'installation de panneaux solaires photovoltaïques en toiture et la production de chaleur réversible par pompe à chaleur sur sondes géothermiques.

La MRAe rappelle qu'au titre de l'article L151-21 du code de l'urbanisme, « *le règlement peut définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter des performances énergétiques et environnementales renforcées* ».

La MRAe recommande d'imposer dans le règlement des performances énergétiques renforcées et de garantir les engagements du projet en matière de développement des énergies renouvelables.