



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**MRAe**

Mission régionale d'autorité environnementale  
**OCCITANIE**

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

## **Avis sur la 2<sup>ème</sup> révision du PLU de ROQUETTES (31)**

N°Saisine : 2023-011420

N°MRAe : 2023AO34

Avis émis le 12 avril 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 16 janvier 2023, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de ROQUETTES (31) pour avis sur le projet de deuxième révision du PLU de la commune.

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 délégation le 12 avril 2023 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Stéphane Pelat.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, ce dernier 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 18 janvier 2023 et a répondu le 06 février 2023.

Le préfet de département a également été consulté et a répondu en date du 17 février 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>.

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

# SYNTHÈSE

Le présent avis porte sur la révision du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Roquettes (31) qui prévoit l'accueil de 700 à 750 habitants avec la création de 350 à 400 logements, dont 150 en « densification/réhabilitation ». La consommation des espaces naturels, agricoles et forestiers d'ici 2031 prévue est de 5,5 ha dont 3,7 ont également déjà fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme.

En l'état des données présentées, la comparaison des consommations d'espaces entre le PLU opposable et ce projet de PLU ne peut être réalisée. Le dossier doit être complété avec un bilan plus détaillé des consommations d'espaces passées et à venir, établi sur des méthodes comparables et la commune doit présenter comment elle s'inscrit dans la trajectoire de réduction de la consommation des espaces agricoles, naturels et forestiers, seule, ou dans une logique intercommunale.

Bien que les secteurs concernés par les ouvertures à l'urbanisation (en dents creuses ou en extension) semblent avoir des enjeux faibles, la MRAe recommande de présenter une caractérisation pour la biodiversité sur chaque secteur ouvert à urbanisation ou aménagement. En cas de présence avérée de sensibilités importantes sur les secteurs ouverts à l'urbanisation, il conviendra de mettre en place les mesures d'évitement nécessaires, voire de fermer la parcelle à l'urbanisation.

La MRAe note également l'absence d'une OAP thématique Trame Verte et Bleue (TVB), rendue obligatoire conformément à l'article L.151-6-2 du code de l'urbanisme. Les enjeux liés à cette trame doivent être identifiés et spatialisés à l'échelle communale, les actions associées doivent être déclinées.

D'une manière générale, les volets paysager et transition énergétique sont trop peu développés pour permettre d'évaluer leur bonne prise en compte par le projet.

# AVIS DÉTAILLÉ

## 1 Contexte juridique du projet de révision du PLU

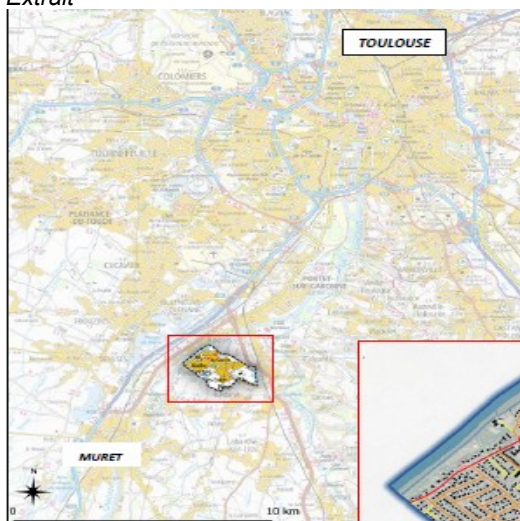
L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme résulte de l'application de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 « plans et programmes », transposée par l'ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 et le décret n° 2012-995 du 23 août 2012, dont les dispositions ont été codifiées aux articles L. 104 et R. 104 et suivants du Code de l'urbanisme.

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 du plan local d'urbanisme (PLU) 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

Extrait



du



diagnostic p.10

Le territoire de Roquettes, d'une superficie de 336 ha, se situe en Haute-Garonne, dans la seconde couronne de l'agglomération toulousaine, à une quinzaine de kilomètres au sud-est de Toulouse. La commune est actuellement dotée d'un plan local d'urbanisme (PLU) exécutoire depuis 2013. Administrativement, la commune est intégrée au Muretain Agglo qui, depuis le 1er janvier 2017, réunit 26 communes et près de 125 500 habitants du sud-ouest de l'agglomération toulousaine. Elle est également couverte par le SCoT de la Grande Agglomération Toulousaine<sup>2</sup> dont la 1<sup>ère</sup> révision a été approuvée le 27 avril 2017.

<sup>2</sup> Il comporte 114 communes issues de Toulouse-Métropole, des Communautés d'agglomération du Sicoval et du Muretain, et des Communautés de communes de la Save au Touch et des Coteaux Bellevue

La commune compte 4 197 habitants au 1<sup>er</sup> janvier 2021 selon le rapport de présentation, soit le niveau de population de 2012, croissance nettement inférieure à ce que le PLU en cours avait envisagé (+1 000 habitants projetés en 2025) avec une production de logements inférieure aux projections (23 logements construits par an au lieu des 42 logements prévus par an entre 2013 et 2020).

Ce nouveau projet de PLU prévoit d'atteindre mais de ne pas dépasser 5 000 habitants. Pour cet accueil entre 700 et 750 habitants supplémentaires, la commune envisage la construction de 350 à 400 logements en dix ans (dont 50 % font déjà l'objet d'autorisations d'urbanisme) en mobilisant les possibilités de densification du territoire (pour la construction de 150 logements, dont 50 ont déjà été autorisés) ainsi que 5,5 ha prélevés sur les espaces naturels, agricoles et forestiers pour 200 à 250 logements (dont 3,7 ont déjà fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme).

Le projet prévoit une densification des constructions (37 logements/ha) supérieure au « secteur de développement mesuré » (10 à 15 logements/ha) dont fait partie la commune dans le SCoT de la grande agglomération toulousaine. Le PADD affiche la volonté de maîtriser son développement en plafonnant la population à 5 000 habitants, échelonnant le développement de l'urbanisation dans le temps, en mixant densification et extension pour créer une « densification qualitative ». Il entend préserver les espaces naturels et la structure du village ancien et des bâtis remarquable, renforcer les espaces récréatifs et le traitement des interfaces entre l'urbanisation et les espaces agricoles résiduels, améliorer la mobilité, intégrer la question climatique et prendre en compte le risque inondation.

La commune dispose d'un niveau d'équipements et de services adapté à sa taille avec trois pôles d'équipements<sup>3</sup>. La reconquête de l'activité commerciale en déshérence au centre bourg fait partie des objectifs du PLU. Les entrées de ville se caractérisent par une limite lisible entre les paysages agricoles et les espaces urbanisés, à l'exception de l'entrée Sud depuis la RD56 où le linéaire bâti est continu avec celui de Saubens.

Ce territoire communal, situé dans la plaine de la Garonne, en amont de la confluence avec l'Ariège, présente de larges terrasses au relief très peu marqué, et se distingue cependant par le talus le long de la Lousse. La majorité de la commune est urbanisée et intégrée à la « nappe d'urbanisation » périphérique de Toulouse.



Carte des structures paysagères

Extrait du diagnostic p.68

3 Un premier pôle au carrefour de l'avenue, Vincent Auriol (RD56) et de la rue Clément Ader, un second pôle au niveau de la rue du Canal et un troisième le long de l'avenue des Pyrénées, au niveau du groupe scolaire.

Les surfaces encore dévolues à l'agriculture sont localisées principalement à l'est et au sud du territoire et couvrent une surface d'à peine 85 ha, restées, malgré la pression foncière, connectées à des espaces agricoles plus vastes des communes limitrophes.(exploitées en culture de céréales et dans une moindre mesure d'oléagineux). Le territoire de Roquette n'a plus de couverture forestière ou de boisement aujourd'hui traversé par des sentiers de promenade et a fait l'objet d'aménagements publics à vocation de détente.

Malgré cette forte pression urbaine, Roquettes est concernée par plusieurs mesures de gestion et protection du patrimoine naturel, toutes centrées sur la Garonne, qui s'écoule en limite ouest du territoire. Dans ce secteur, la Garonne est classée au sein du réseau Natura 2000 « *Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste* »<sup>4</sup>. Elle est également concernée par deux ZNIEFF<sup>5</sup> et un APPB<sup>6</sup> qui vise particulièrement à protéger 4 espèces de poissons et 2 espèces de gastéropodes. Ces biotopes et leurs ripisylves sont nécessaires à la reproduction, à l'alimentation, au repos et à la survie de poissons migrateurs sur la Garonne.

### 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.

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 biodiversité ;
- les impacts paysagers des projets ;
- la contribution du projet à la réduction des émissions de gaz à effet de serre

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

Le rapport de présentation doit être établi conformément aux dispositions de l'article R.151-3 du code de l'urbanisme.

Sur la forme, le rapport est facilement compréhensible mais, tout comme le résumé non technique (RNT), il manque notablement d'illustrations et de cartes. L'absence de carte de synthèse globale des différents enjeux ou de carte de synthèse sur les secteurs à aménager ne permet pas d'appréhender les impacts potentiels des secteurs de projets d'aménagements sur l'environnement. Ces cartes doivent rendre compte des analyses des impacts du projet sur la biodiversité, les paysagers, la mobilité, etc. des zones d'ouverture à l'urbanisation

Sur le fond, l'évaluation environnementale présente quelques insuffisances et doit être complétée sur différents sujets. En particulier, même s'il s'agit de nature « ordinaire », les parcelles vouées à être urbanisées ou aménagées ont fait l'objet d'analyse environnementale mais de manière succincte. Ces points sont détaillés ci-dessous.

---

4 (Zone Spéciale de Conservation FR7301822)

5 ZNIEFF de type 1 « La Garonne de Montréjeau à Lamagistère » : réservoir de biodiversité pour de nombreuses espèces et corridor écologique et ZNIEFF de type 2 « Garonne et milieux riverains, en aval de Montréjeau » : milieux diversifiés accueillant de nombreuses espèces faunistiques et floristiques Hers vif et Salat ».

6 APPB « Garonne, Ariège, Hers vif et Salat ».

La MRAe recommande de compléter le rapport environnemental par des illustrations et cartes des enjeux et cartes de bilan des impacts y compris dans le résumé non technique.

Elle recommande d'approfondir la justification des choix retenus en précisant les analyses environnementales (méthode de détermination des milieux et complément à ces analyses de milieux.)

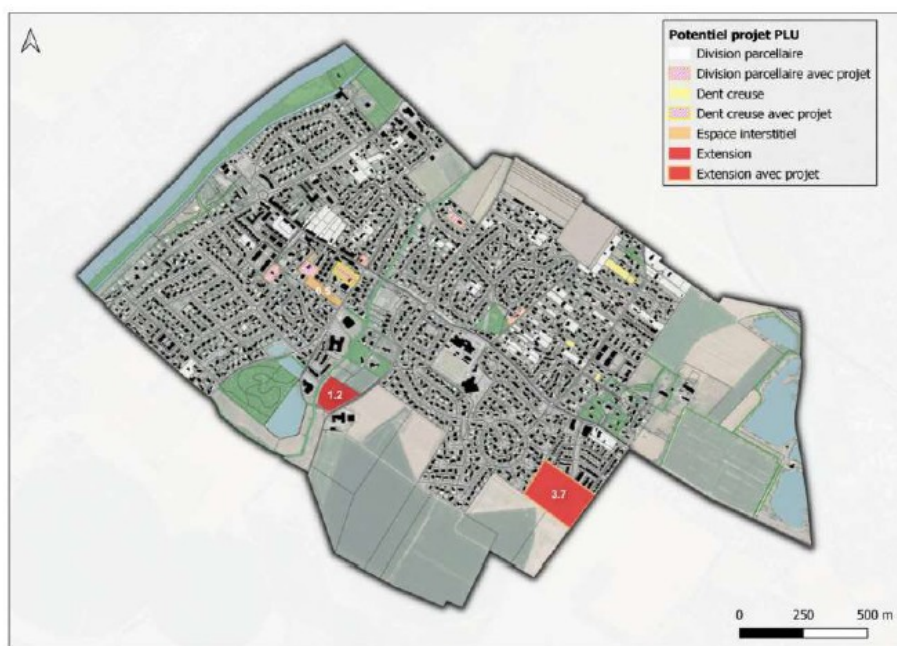
## 5 Analyse de la prise en compte de l'environnement

### 5.1 La consommation d'espaces

Le rapport dresse un bilan des consommations d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) passées depuis 2011 en affichant une consommation de 7,12 ha au total, dont 4,64 ha pour de l'habitat et 2,48 pour des équipements (tennis, salle Jean Ferrat, etc.).

Le rapport affiche une consommation totale projetée de 5,5 ha sur la décennie suivante 2021-2031, ce qui représente une réduction d'environ 21 % de la consommation totale. La consommation projetée sur la période 2021-2031 est fortement impactée par l'opération d'habitat du secteur de Lensemen dont le permis a été autorisé et qui va consommer 3,7 ha de terres agricoles, en extension de l'urbanisation actuelle. Les deux autres secteurs amenés à consommer sont le secteur Le Canal (0,55 ha), dans le tissu urbain, et Borde Grosse, également en extension (1,25 ha).

La MRAe relève que certains secteurs ne figurent pas dans le bilan de consommation des ENAF (par exemple, le secteur des jardins partagés, ou les emplacements réservés dont le statut en matière de consommation n'est pas précisé).



Rapport de présentation, justification des choix, page 101

Globalement, le développement communal ne s'inscrit pas strictement dans la trajectoire de la loi Climat et Résilience qui requiert une diminution d'ici 10 ans de 50 % de la consommation des espaces agricoles naturels et forestiers observée sur les 10 dernières années. Le projet de PLU de Roquettes permet des extensions qui, compte tenu de la pression urbaine qui s'exerce sur cette partie du territoire de la grande agglomération toulousaine, peut se justifier, mais pas dans une logique communale.

La MRAe attire l'attention sur la succession de PLU arrêtés sur des territoires proches de Roquette pour lesquels elle est amenée à émettre des avis (Portet sur Garonne et Roques notamment) qui expriment

chacun une consommation ne s'inscrivant pas dans les trajectoires de réduction de la consommation d'espace. Sur de tels territoires connectés, une réflexion intercommunale permettrait de réfléchir collectivement à la manière de s'inscrire dans les trajectoires prévues par la loi. A minima, pour la bonne information du public, il est attendu une présentation des analyses quantitatives passées et futures sur une échelle plus large que la seule commune, dans l'esprit des analyses des effets cumulés.

Sur le cas strict de la commune de Roquettes, le secteur Borde Grosse, en extension de l'urbanisation, doit être mieux justifié au regard des objectifs de limitation de la consommation d'espace naturels, agricoles et forestiers à échéance 2031.

**Pour garantir le respect de la trajectoire énoncé par la loi climat et résilience, la MRAe recommande de proposer une analyse quantitative de la consommation d'espace naturel, agricole et forestier (incluant les emplacements réservés et autres secteurs d'aménagement non aujourd'hui aménagés) pour la décennie passée et à venir, à une échelle communale, puis à une échelle plus large que l'échelon communal.**

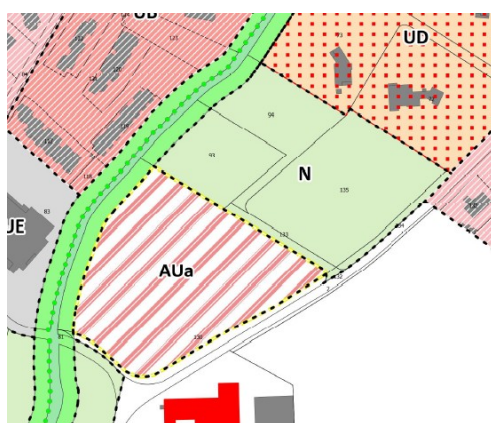
**Elle recommande de justifier le maintien du secteur à urbaniser Borde Grosse à l'aune des enjeux de limitation de la consommation d'espace naturels agricoles et forestiers, ou à défaut de reclasser ce secteur en zone agricole.**

## 5.2 La biodiversité

Le rapport indique que « la majorité des zones de développement sont délimitées sur des espaces enclavés du bourg ou en continuité ne présentant pas d'enjeu notable en matière de continuité écologique. »

Globalement, la MRAe relève que les enjeux liés à la biodiversité sont mal documentés dans le rapport de présentation, les états initiaux fondés sur de la bibliographie sont difficilement lisibles et ne sont pas complétés par des visites terrain pour les secteurs pouvant présenter des enjeux, en particulier les secteurs dans la trame urbaine. Enfin, dans la partie « évaluation environnementale » du rapport de présentation, la carte de hiérarchisation des enjeux n'est pas compréhensible, notamment en ce qu'elle ne figure pas les enjeux sur les secteurs à ouvrir à urbanisation.

Il convient à minima de présenter chaque parcelle vouée à être aménagée et d'en présenter les enjeux à travers cartes et photographies. Tel qu'il est présenté, le rapport ne permet pas de comprendre la manière dont les enjeux ont été définis et pris en compte à une échelle globale. Par exemple la zone AUa (Borde Grosse) a été ouverte dans un secteur détaché de la zone UD. Entre les deux zones AUa et UD, une zone N a été préservée sans que ces choix ne soient justifiés par des enjeux particuliers. Cette même zone borde le cours d'eau « L'Ousse » alors que le diagnostic (p. 95) indique qu'il faut « encadrer l'urbanisation aux abords des cours d'eau [...] ». Ce cours d'eau fait partie de la trame verte et bleue de la commune ; même si une zone tampon de 10 mètres est mise en place entre la zone à urbaniser et la rivière, il n'est pas justifié du motif de s'implanter en bord de cours d'eau.



Secteur Borde Grosse



Figure 2- Etat des lieux du secteur Borde Grosse



Autre exemple, certains secteurs aménageables en ville sont aujourd'hui arborés (cf. secteur 3 ci-contre) sans que leurs enjeux en matière de biodiversité soient analysés.



Quant aux secteurs situés aux abords de la Garonne, ils n'ont fait l'objet d'aucune analyse alors la création de jardins partagés et le renforcement du secteur NCe accueillant des équipements sportifs et de loisirs limitrophes sont de nature à avoir des impacts indirects sur la faune et la flore.

La MRAe note également l'absence d'une OAP thématique Trame Verte et Bleue (TVB), rendue obligatoire conformément à l'article L.151-6-2 du code de l'urbanisme. Les enjeux liés à cette trame doivent être identifiés et spatialisés à l'échelle communale, les actions associées doivent être déclinées et leur traduction réglementaire doit permettre d'assurer une meilleure prise en compte de l'environnement.

**La MRAe recommande de compléter l'analyse et la présentation des enjeux pour tous les secteurs ouverts à l'urbanisation et de réaliser une étude des impacts indirects des occupations futures des parcelles limitrophes à la ripisylve de la Garonne.**

**Elle recommande également de rajouter l'OAP thématique TVB rendue obligatoire par l'article L.151-6-2 du code de l'urbanisme.**

### 5.3 Les impacts paysagers

Aucune analyse paysagère ne figure dans le dossier en termes de co-visibilités. Cet examen est nécessaire pour évaluer l'impact paysager de chacun des secteurs de projet y compris les nouvelles zones AU fermées.

**La MRAe recommande de présenter les enjeux et les analyses des impacts paysagers des secteurs de projets par des analyses de co-visibilités.**

### 5.4 La contribution du projet à la réduction des émissions de gaz à effet de serre

Concernant la production d'énergie renouvelable, la MRAe relève qu'une « simple recommandation » est envisagée pour les bâtiments et qu'aucune prescription sur la conception bioclimatique des constructions ne figure dans les OAP ni le règlement écrit. De manière générale les mesures évoquées ne sont ni suffisamment précises ni suffisamment prescriptives dans l'OAP ou le règlement écrit pour réellement favoriser les objectifs énoncés dans l'évaluation environnementale.

La MRAe rappelle que l'article L151-21 du code de l'urbanisme permet de définir des secteurs dans lesquels il impose aux constructions, travaux, installations et aménagements de respecter les performances énergétiques et environnementales renforcées qu'il définit.

La MRAe relève également que dans les secteurs A et N sont permis « les ouvrages et installations nécessaires au fonctionnement des services publics et réseaux publics ». Sous cette destination peuvent être autorisés des projets industriels du type « parcs photovoltaïques ». Il conviendrait de pousser l'analyse plus en avant pour déterminer si l'ensemble de ces secteurs sont effectivement aptes à accueillir de telles installations sans incidence pour l'environnement et pour encadrer leur installation. Pour encadrer les

énergies renouvelables notamment au sol, le PLU peut définir des secteurs réservés à leurs implantations ou des secteurs d'exclusions pour préserver les enjeux les plus importants.

**La MRAe recommande à la collectivité de compléter le règlement écrit en matière de recours aux énergies renouvelables afin de garantir la préservation des enjeux environnementaux.**