



**RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

**MRAe**

Mission régionale d'autorité environnementale  
**OCCITANIE**

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

## **Avis sur la 5<sup>ème</sup> révision du PLU de Roques (31)**

N°Saisine : 2023-011475

N°MRAe : 2023AO35

Avis émis le 20 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 01 février 2023, l'autorité environnementale a été saisie par la commune de Roques pour avis sur le projet de révision de son 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 le 20 avril 2023 conformément aux règles de délégation interne à la MRAe (décision du 07 janvier 2022) par Stéphane Pelat, Maya, Leroy, Marc Tisseire et Annie Viu.

En application de l'article 8 du règlement intérieur de la MRAe du 29 septembre 2022, 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 et a répondu le 17 février 2023.

Le préfet de département a également été consulté le 6 février 2023 et a répondu en date du 10 mars 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

Roques est une commune de Haute-Garonne qui compte 4 939 habitants. Située en deuxième couronne sud de Toulouse, la commune s'intègre entièrement au pôle urbain toulousain. Le schéma de cohérence territoriale grande agglomération toulousaine (SCoT GAT) identifie la commune dans le périmètre de la ville intense, de par sa localisation à proximité des pôles majeurs d'emploi de la porte métropolitaine sud-ouest. Son attractivité s'est traduite par une importante croissance démographique durant la dernière décennie avec un taux de croissance moyen annuel de près de 3 % entre 2009 et 2019.

Implantée dans la plaine alluviale de la Garonne, la commune présente un patrimoine naturel à fort enjeu écologique. Le projet de PLU se fixe l'objectif de maîtriser le développement urbain dans un contexte de forte croissance démographique.

La MRAe relève la bonne qualité du dossier. Toutefois, il demeure incomplet 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. Par ailleurs, toujours dans une logique de modération de la consommation foncière, pour garantir le respect de la trajectoire énoncée par la loi climat et résilience, il est attendu une analyse quantitative de la consommation d'espace pour la décennie passée et à venir à une échelle plus large que l'échelon communal.

Dans sa volonté de préserver les enjeux environnementaux, la commune, au travers de son règlement écrit, favorise au final un développement urbain pavillonnaire dans les tissus urbains qui offrent des potentialités de densification importante. À ce titre, la MRAe recommande d'identifier finement le potentiel foncier exploitable pour répondre aux enjeux de diversification du parc de logement et de modération de la consommation d'espace et d'adapter en conséquence les documents opposables afin de favoriser des formes urbaines plus denses et variées.

Sur le volet biodiversité, la MRAe recommande de mieux traduire dans le règlement écrit et graphique la préservation des enjeux écologiques identifiés dans l'évaluation environnementale. En l'état, au regard des dispositions du règlement écrit portant sur la zone Naturelle (N), la MRAe estime nécessaire de renforcer les zones de protection stricte, en particulier pour les sites Natura 2000.

Pour s'engager pleinement dans la trajectoire nationale de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'atténuation du changement climatique, la MRAe recommande à la collectivité de conforter son projet en matière de recours aux énergies renouvelables.

L'ensemble des recommandations de la MRAe 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.

La commune de Roques dispose d'un plan local d'urbanisme approuvé par délibération du Conseil municipal le 2 novembre 2016. Par délibération en date du 26 septembre 2019, la commune a prescrit la révision générale du PLU.

Il est rappelé qu'en application de l'article L.122-9 du code de l'environnement, l'adoption de l'élaboration 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

La commune de Roques qui compte 4 939 habitants (source INSEE 2020) se situe à 12 kilomètres au sud-ouest de Toulouse et à 6 kilomètres au nord de Muret. Bénéficiant d'un bon niveau de desserte et située en deuxième couronne de la ville-centre, Roques fait partie intégrante du pôle urbain toulousain regroupant plus d'un million d'habitants.

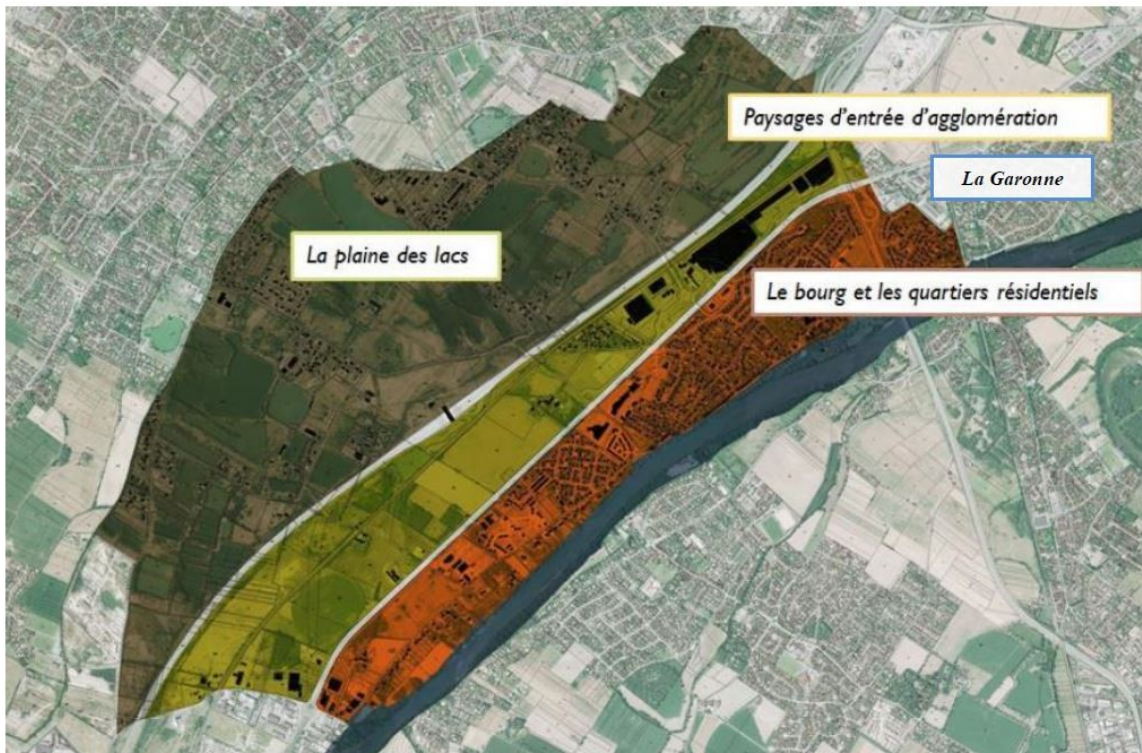
Membre de la communauté d'agglomération Muretain Agglo qui regroupe 26 communes pour près de 125 000 habitants (en 2020), elle est également intégrée au schéma de cohérence territoriale (SCoT) de la grande agglomération Toulousaine.

Au regard du Schéma de Cohérence Territoriale Grande Agglomération Toulousaine (SCoT GAT), Roques est identifiée comme un des « pôles secondaires », constitués par les communes situées le long des axes principaux de transports en commun et disposant d'un bon niveau d'équipements (lycées, collèges...). Ils constituent aussi des lieux de mixité et de densification urbaines. Le SCoT identifie la commune dans le périmètre de la ville intense, de par sa localisation à proximité des pôles majeurs d'emploi de la porte métropolitaine sud-ouest.

Son patrimoine naturel est remarquable, elle compte : deux sites Natura 2000 (la « vallée de la Garonne de Muret à Moissac » et « Garonne, Ariège, Hers, Salat, Pique et Neste »), un espace protégé (l'arrêté préfectoral de protection de biotope « la Garonne, l'Ariège, l'Hers Vif et le Salat ») et cinq zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique.

Si l'influence de la Garonne est déterminante dans la structuration écologique de Roques, la création dans la deuxième moitié du 20<sup>ème</sup> siècle de la zone des lacs (anciennes gravières) sur le nord de la commune a donné une impulsion tout à fait majeure dans la diversité et la disponibilité écosystémiques, mais aussi dans les fonctions assurées par ces milieux aujourd'hui d'une richesse patrimoniale reconnue.

Le territoire se structure autour de quatre secteurs délimités par les infrastructures linéaires : la Garonne, le bourg et ses extensions, la plaine centrale essentiellement constituée d'activités économiques et de terres agricoles, et la zone des lacs.



L'attractivité de la commune s'est traduite par une importante croissance démographique durant la dernière décennie avec un taux de croissance moyen annuel de près de 3 % entre 2009 et 2019.

Le projet retenu vise à contenir l'extension urbaine dans un contexte de forte croissance démographique. Il est traduit dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) autour de quatre grandes orientations :

- sauvegarder le patrimoine naturel et agricole du territoire ;
- s'inscrire dans une dynamique de développement démographique forte, en cohérence avec les enjeux du territoire ;
- adapter le territoire aux nouvelles mobilités ;
- consolider l'activité économique.



Localisation des OAP et zonage A et N après révision

La commune s'est fixée un objectif démographique de 2100 habitants supplémentaires sur la période 2018-2033 correspondant à une croissance de l'ordre de 3 % par an.

### 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 des milieux naturels et de la biodiversité ;
- le développement des énergies renouvelables ;

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

La MRAe relève la bonne qualité du dossier. Les documents sont clairs, facilement lisibles, assortis de tableaux de synthèse et de cartes thématiques. Le diagnostic permet de balayer l'ensemble des thématiques environnementales afférentes au projet de manière claire et didactique.

Néanmoins, la MRAe rappelle que le rapport de présentation doit analyser la capacité de densification et de mutation de l'ensemble des espaces bâtis, en tenant compte des formes urbaines et architecturales et exposer les dispositions qui favorisent la densification de ces espaces (article L151-4 du code de l'urbanisme). Ce travail n'a pas été réalisé sur le tissu urbain existant à vocation économique. La MRAe estime que cette analyse est essentielle sur un territoire qui présente une forte attractivité économique.

**Conformément au code de l'urbanisme, la MRAe recommande d'analyser la capacité de densification et de mutation du tissu urbain à vocation économique, en tenant compte des formes urbaines et architecturales et proposer des dispositions qui favorisent la densification de ces espaces.**

Le projet de révision s'appuie sur des documents cadres intercommunaux (SCoT GAT, PLH, PCAET) et évoque le lancement de plusieurs études à l'échelle de la communauté d'agglomération en cours de réalisation (localisations préférentielles pour les projets photovoltaïques, étude de restructuration des zones d'activités commerciales). Compte tenu de la situation de la commune sous influence de polarités fortes (Toulouse et Muret), la MRAe estime nécessaire de contextualiser et concevoir systématiquement les réflexions de développement de la commune à l'aune de ces territoires et études menées à une échelle large, et de ne pas se limiter à des réflexions menées à l'échelle communale.

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

### 5.1 Limitation de la consommation d'espace

Le projet est basé sur un scénario de croissance démographique de l'ordre de 3 % par an et vise l'accueil d'environ 2 100 habitants supplémentaires entre 2018 et 2033. Ce taux de croissance est proche des taux de croissance moyen annuel constaté sur la période 2009-2019.

Ce scénario porterait la population à environ 6 750 habitants à l'horizon 2033. Pour répondre à cet objectif, la commune identifie un besoin de 1 200 logements : 700 logements déjà réalisés ou en cours d'aménagement entre 2018 et aujourd'hui, et 600 logements retenus dans le projet jusqu'en 2033.

Même si la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers s'est considérablement réduite par rapport à la période 1999-2009, le territoire a tout de même perdu plus de 18 hectares (0,18 km<sup>2</sup>) de zone agricole ou naturelle entre 2009 et 2021 au profit de surfaces urbanisées (16 ha entre 2011 et 2021).

Le projet de révision ferme de larges surfaces non consommées et à vocation urbaine au PLU en vigueur, en redessinant les limites des zones U notamment sur la zone des lacs, « *afin d'en réduire les emprises et émettre un principe de densification maîtrisé* » (p.312 du rapport de présentation). La révision du PLU en vigueur prévoit la diminution de moitié des surfaces en OAP, la réduction de 75 % des zones AU et de 15 % pour les zones U, l'augmentation des zonages agricoles et le gain en zonage naturel de 15 %.

En extension urbaine, le PLU en révision prévoit la mobilisation :

- du secteur de la Come (7 ha), zoné en 1AU ouverte à l'urbanisation avec un phasage, à vocation mixte (habitat / activités), situé en entrée de ville ;
- du secteur de Viloi (1,5 ha), zoné en 2AU fermé à l'urbanisation, à vocation résidentielle situé sur la

plaine des lacs, au sein d'un tissu urbain lâche ;

- d'une zone UE initialement zonée en N, afin de prévoir l'accueil des gens du voyage sur la partie sud de Roques, pour une surface d'environ 1,6 ha ;

La MRAe rappelle que la loi Climat et Résilience de 2021 prévoit une réduction de moitié pour les dix prochaines années du rythme de consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) par rapport à la décennie de référence 2011-2021 et vise le « *zéro artificialisation nette* » en 2050.

Le rapport de présentation indique que la consommation projetée d'ENAF de la révision du PLU équivaut à une surface totale d'environ 9 ha sur la période 2021-2031. Ce qui représente une réduction de près de 44 % par rapport à la consommation d'ENAF sur la décennie précédente. Ce bilan est proche de l'objectif fixé, mais il ne tient pas compte du futur groupe scolaire de « Bramofam » (zone Ueb, 1,8 ha), du secteur de taille et de capacité d'accueil limité NI (dédié aux sports et aux loisirs) et des emplacements réservés<sup>2</sup> qui peuvent conduire à une consommation d'espace importante.

L'effort de réduction de consommation d'espace demandé à l'échelle intercommunale et communale doit respecter l'objectif territorialisé par le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), qui a vocation à être décliné dans le SCoT. La trajectoire permettant de respecter le taux de réduction de 50 % de consommation d'espace n'a pas vocation à s'appliquer par commune mais à une échelle supra communale. À ce titre, la MRAe attire l'attention sur la succession de PLU arrêtés sur des territoires proches de Roques pour lesquels elle est amenée à émettre des avis (Portet sur Garonne et Roquette 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.

**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 pour la décennie passée et à venir à une échelle plus large que l'échelon communal et d'en tenir compte dans le cadre des objectifs de consommation d'espace à l'échelle du PLU.**

Le règlement écrit prévoit en zone UC une emprise au sol au plus égale à 15 % de la superficie de l'unité foncière. Cette disposition réglementaire favorise un développement urbain pavillonnaire au sein de tissus urbains qui présentent un potentiel de densification important. Le SCoT intégrant la commune de Roques-sur-Garonne dans le périmètre « ville intense » en tant que pôle secondaire, un objectif de densité minimum est donc attendu pour limiter l'étalement urbain. Par ailleurs, l'implantation du nouveau groupe scolaire en zone UC devrait conduire à une diversification des logements et donc à mener une réflexion sur la diversité des formes urbaines en lien avec les évolutions potentielles des mobilités du secteur.

**La MRAe recommande d'identifier finement le potentiel foncier exploitable en zone UC et d'adapter les pièces opposables (OAP et règlement écrit) pour intégrer des formes urbaines plus dense et variées et répondre aux enjeux de diversification du parc de logement et de modération de la consommation d'espace.**

Concernant les activités économiques, la révision du PLU ne prévoit pas de nouvelles ouvertures à l'urbanisation en extension de la tache urbaine. Les disponibilités foncières dans le tissu urbain existant ne sont toutefois pas présentées.

La MRAe relève que la commune limitrophe, Portet-sur-Garonne développe un nouvel espace économique en extension dédié à une offre en locaux artisanaux et industriels, malgré les disponibilités foncières en mutation et densification présentes sur le territoire de la communauté d'agglomération Muretain Agglo qui restent importantes. Toutefois, ces données sont toujours présentées de manière incomplète ou à l'échelle communale. Or, la MRAe rappelle que la communauté d'agglomération Muretain Agglo exerce de plein droit en lieu et place

2 ER2- création d'un parc public (0,5 ha), ER6-création d'un parc public sur le secteur la grange (1,2 ha), ER1-aménagement d'un nouvel accès routier (1,2ha), ER7, ER12, ER17- liaisons douces.



des communes membres la compétence en matière de développement économique. Aussi, pour la MRAe, il convient de prendre en compte l'attractivité économique du territoire, d'évaluer ses incidences et de proposer des mesures de réduction et d'évitement en matière d'artificialisation des sols sur la base d'une réflexion à l'échelle intercommunale.

**La MRAe recommande de préciser les disponibilités foncières à vocation économique en mutation ou densification. Elle recommande que ces potentialités foncières soient présentées en lien avec les ouvertures à l'urbanisation à vocation économique sur la commune limitrophe de Portet-sur-Garonne.**

### 5.1.1 La préservation des milieux naturels et de la biodiversité

L'état initial recense l'ensemble des zonages naturels réglementaires et d'inventaires ainsi que les corridors écologiques. La zone des lacs constitue un espace d'enjeux écologiques forts, sur de nombreux groupes faunistiques, sur laquelle on retrouve notamment :

- une zone Natura 2000 (« Vallée de la Garonne de Muret à Moissac ») qui couvre la quasi-totalité de la plaine des lacs sur le nord de la commune ;
- une ZNIEFF de type I (Lac Lamartine) et une ZNIEFF de type II (Complexe de gravières de Villeneuve-Tolosane et de Roques) ;
- un réservoir de biodiversité identifié dans le SRADDET ;
- de nombreuses zones humides potentielles.

Une grande partie de la zone des lacs est classée au plan de zonage en zone naturelle (N). Or, le règlement de la zone N et celui des STECAL (NI et Ng) est très permissif. Ainsi, sont autorisés en zone N :

- les constructions et installations nécessaires au bon fonctionnement des constructions autorisées et aux services publics ou d'intérêt collectif ;
- les ouvrages nécessaires au pompage, à l'irrigation, et au drainage ;
- les affouillements et les exhaussements ;
- les constructions et installations nécessaires à l'exploitation forestière ;
- les constructions et installations liées à l'exploitation de l'autoroute ;
- la création d'annexes aux constructions à usage d'habitation.

Aussi, le règlement de la zone N, relativement permissif au regard des enjeux relevés, ne paraît pas compatible avec la vocation et l'objectif de préservation de la zone. .

L'analyse des incidences Natura 2000, contenue dans le PLU conclut sur l'absence d'impacts essentiellement par le classement en zone N de la grande majorité du site Natura 2000. Il convient de compléter cette analyse par la détermination de l'impact de l'ensemble des projets de développement potentiel sur ce site.

La MRAe relève également que les zones classées en zone naturelle indicées « corridor écologique » (Nce), dédiées à la préservation de la trame verte et bleue, d'une part sont très restreintes géographiquement, et d'autre part présentent un règlement de la zone Nce, qui, comme pour le zonage N, ne garantit pas une protection stricte.

**La MRAe recommande de renforcer les protections édictées par le règlement de la zone N et du sous-secteur Nce au regard des enjeux écologiques relevés par le PLU.**

## 5.1.2 Développement des énergies renouvelables

Le règlement du PLU permet l'autorisation des constructions et installations si elles sont nécessaires aux services d'intérêt collectif en zone N (et dans le sous-secteur Nce). Ainsi, les centrales solaires peuvent être considérées comme telles lorsqu'elles contribuent à la satisfaction d'un besoin collectif par la production d'électricité vendue au public.

Le projet de révision du PLU entend faciliter le développement des panneaux photovoltaïques dans une logique de préservation des espaces naturels. À ce titre, le rapport de présentation précise notamment que « *des études d'implantation préférentielles sont en cours par l'Agglo du Muretain* »(p.236). La MRAe souligne la pertinence de la démarche. Toutefois, à défaut d'identification des sites prioritaires à une échelle intercommunale, plus adaptée, il convient d'exclure clairement dans le règlement écrit, dès la révision du PLU, les implantations sur des secteurs qui présentent des enjeux écologiques ou paysagers.

Par ailleurs, sur une commune telle que Roques, qui présente une forte potentialité de mutation urbaine et plusieurs zones commerciales, artisanales et industrielles, la priorité doit être donnée à leur implantation sur les constructions existantes ou futures. À ce titre, 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 qu'il définit. À ce titre, il peut imposer une production minimale d'énergie renouvelable, le cas échéant, en fonction des caractéristiques du projet et de la consommation des sites concernés. Cette production peut être localisée dans le bâtiment, dans le même secteur ou à proximité de celui-ci.* »

**La MRAe recommande à la collectivité de compléter le règlement écrit en matière de recours aux énergies renouvelables :**

- en excluant les implantations sur des secteurs présentant des enjeux écologiques ou paysagers ;**
- en privilégiant les implantations sur les constructions existantes ou futures.**