

- ANNEXE -
**Avis détaillé du préfet sur le projet de PLU
de la commune de Béning-lès-Saint-Avold**

PJ : avis des concessionnaires, liste des servitudes d'utilité publique et des bois et forêts

Le présent avis est décliné autour des enjeux des politiques publiques transcrites dans l'article L101-2 du code de l'urbanisme et reprises ci-dessous par grandes thématiques. Ces politiques publiques constituent le droit commun applicable aux documents d'urbanisme. Ce droit commun se superpose aux dispositions du schéma de cohérence territoriale (SCoT) du Val de Rosselle approuvé le 20 octobre 2020, du programme local d'habitat (PLH) de la communauté de communes de Freyming-Merlebach (CCFM) approuvé le 25 avril 2019, et du plan climat air énergie territorial (PCAET) de la CCFM en cours d'élaboration, documents supra-communaux applicables à la commune. L'avis porte également sur la présentation et la cohérence des documents qui constituent le PLU. Les politiques publiques abordées sont les suivantes :

- 1 – le projet d'urbanisation et la sobriété foncière**
- 2 – les risques**
- 3 – la protection des espaces forestiers, naturels et agricoles**
- 4 – la préservation de la biodiversité**
- 5 – la préservation et la gestion de la ressource en eau**
- 6 – l'adaptation au changement climatique**

Les observations sur les pièces du projet de PLU sont exposées dans une partie 7.

Le présent avis est organisé comme suit :

- Les réserves appellent des modifications et/ou des précisions substantielles à apporter au document, notamment au regard de sa sécurité juridique vis-à-vis des politiques publiques portées par l'État.
- Les recommandations correspondent à des constats, et suggèrent à la collectivité d'apporter une réponse ou de présenter un argumentaire circonstancié et détaillé.

1 - Le projet d'urbanisation et la sobriété foncière

Le PLU doit assurer un équilibre entre le développement urbain maîtrisé et l'utilisation économe des espaces.

- En matière d'habitat, le projet de PLU de Béning-lès-Saint-Avold a retenu pour objectif démographique d'atteindre 1170 habitants d'ici 20 ans (soit une augmentation de 37 habitants supplémentaires dans les prochaines années (+ 3,2 %) par rapport à 2022). Cet objectif apparaît comme ambitieux au vu de la dynamique démographique sur la commune en baisse cette dernière décennie (- 9 % source INSEE).

Pour répondre à son ambition démographique et au desserrement des ménages, la commune estime avoir besoin de 60 nouveaux logements. Ce besoin est surestimé et décorrélé des tendances (1,5 logements/an en moyenne entre 2011 et 2023 – données SITADEL).

La commune compte produire 21 logements en densification (8 en dents creuses et 13 logements vacants à reconquérir) et ouvrir une zone à urbaniser en extension 1AU de 2,9 ha permettant la construction de 39 logements. Cela correspond à la réalisation de 35 % des logements en densification alors que le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) définit ce taux à 50 %.

La zone en extension prévoit une densité de 13 logements par hectare, inférieure à celle prévue par le SCoT du Val de Rosselle de 16 logements par hectare, qui est déjà un objectif particulièrement bas au regard des pratiques actuelles. A cela s'ajoute une zone à urbaniser en extension 2AU de 0,9 ha dont le potentiel de construction de logements n'a pas été estimé. La création de cette zone n'est pas justifiée ; la production de logements en densification ainsi que dans la zone d'extension 1AU suffit à répondre au besoin de logements estimé.

Réserve :

Le surdimensionnement du besoin en logements est susceptible de générer des difficultés à produire ces logements en renouvellement urbain et de conduire à une augmentation de la vacance. Pour éviter cette situation, maintenir une attractivité de la zone urbanisée et respecter la densité du SCoT Val de Rosselle, la zone 1AU en extension mérite d'être réduite. Par ailleurs, ne répondant pas à un besoin défini, la zone 2AU nécessite quant à elle d'être supprimée. L'orientation d'aménagement et de programmation (OAP) n°1 en sera par la suite ajustée.

Une cohérence entre les pièces du document (ambition du PADD et projet concret) doit être recherchée sur le sujet de la densification.

- **En matière d'activité**, le projet de PLU définit deux zones Ux. Seule la zone située à l'Ouest est identifiée par le SCoT du Val de Rosselle (Parc d'activités de la Rosselle) et correspond à un terrain en friche. Ce secteur accueillerait une station hydrogène et une centrale photovoltaïque.

La zone à l'Est n'est pas identifiée par le SCoT et n'est pas urbanisée. Elle serait susceptible d'accueillir un projet de photovoltaïque au sol (cf rapport de présentation page 134). Une partie de ce secteur est également identifiée comme « milieux humides » dans l'OAP trame verte et bleue n°4. Des enjeux forts de protection de la biodiversité ont été identifiés sur cette cartographie. Par ailleurs, l'ensemble du faisceau des voies ferrées est classé en Ux sans justification. Ce zonage Ux n'est pas approprié.

Réserve :

La zone naturelle (N) permettant l'implantation d'équipements collectifs, dont les projets photovoltaïques et les installations ferroviaires, un classement en N doit être prévu sur la zone située à l'Est ainsi que sur l'ensemble du faisceau des voies ferrées.

- **En matière de consommation foncière globale**, sur la base des fichiers fonciers, 1,6 ha ont été consommés entre 2011 et 2020, soit 0,16 ha/an en moyenne. Le rapport de présentation estime que les biais de cette base de données paraissent trop importants par rapport aux autres sources d'évaluation de l'artificialisation et préfère prendre la base « occupation du sol grande échelle du Grand Est » comme référence. Celle-ci estime que 4,5 ha ont été consommés entre 2009 et 2018, soit 0,45 ha/an, plus du double de l'estimation des fichiers fonciers. L'écart entre les deux méthodes n'est pas justifié.

Le projet de PLU prévoit la consommation de 3,8 ha pour l'habitat. A cela s'ajoutent les zones UX d'environ 5 ha permettant du développement économique. Au global, permettant la consommation d'environ 0,44 ha/an en moyenne au regard des données (fichiers fonciers), le projet de PLU ne modère pas la consommation d'espace agricole naturel et forestier, alors que le SCOT inscrit cette trajectoire.

L'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du projet de plan, soit de 2016 à 2026, n'a pas été réalisée.

Réerves :

Le portail de l'artificialisation des sols de l'Etat constitue la base de données de référence au titre de l'article R.101-2 du code de l'urbanisme. Afin de sécuriser juridiquement votre document, l'écart entre cette base de donnée et toute autre méthodologie choisie doit être justifié. Le rapport de présentation sera complété par cet argumentaire.

Le document d'urbanisme doit réduire significativement la consommation foncière afin de s'inscrire à minima dans la trajectoire globale du SCOT.

Le projet de PLU devra compléter le bilan de la consommation foncière par l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers au cours des dix années précédant l'approbation du projet de plan, soit de 2016 à 2026 (article L.151-4 du code de l'urbanisme).

NOTA : Au titre de la trajectoire « zéro artificialisation nette » (ZAN), la loi Climat et Résilience n°2021-1104 du 22 août 2021 fixe un objectif national d'absence de toute artificialisation nette en 2050 avec une réduction de moitié de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers (ENAF) d'ici 2031 par rapport à la consommation effective observée entre 2011 et 2021. La trajectoire visant l'atteinte du « zéro artificialisation nette » (ZAN) en 2050 est appelée à être déclinée et territorialisée dans le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) du Grand Est, puis dans les SCoT et PLU respectivement d'ici février 2027 et février 2028.

Pour devenir compatible avec le futur SRADDET, le SCoT du Val de Rosselle sera appelé à évoluer, entraînant, par voie de conséquence, une potentielle évolution du PLU.

2 - Les risques

- Risque inondation

La commune de Béning-les-Saint-Avold est concernée par le risque inondation par débordement de cours d'eau « la Rosselle ». Elle est couverte par un plan de prévention des risques inondations (PPRi) approuvé le 23 juillet 2002.

Recommandation :

Il convient de modifier le rapport de présentation à la page 78 en indiquant que le PPRi est approuvé depuis 2002 et non en projet. A cette même page, la référence à un projet de PPR minier est à supprimer, la commune n'étant pas concernée par ce risque.

Le plan de gestion des risques inondation (PGRI) du bassin Rhin-Meuse approuvé le 21 mars 2022, recommande d'ajouter une marge de sécurité aux cotes de référence des PPRi en vigueur. Cette marge de sécurité doit permettre de prendre en compte les phénomènes de remous et les incertitudes des modèles mathématiques, mais aussi l'évolution prévisible de la cote de référence liée aux effets du changement climatique.

Recommandation :

En attendant la révision du PPRI et en l'absence d'études spécifiques, il conviendrait d'ajouter une marge de sécurité de 30 cm aux cotes de référence du PPRI dans le règlement de la zone Ni du PLU.

3 - La protection des espaces forestiers, naturels et agricoles

La protection des espaces agricoles, naturels et forestiers est renforcée par la loi Climat et Résilience avec les nouveaux enjeux de la sobriété foncière qui visent à préserver les fonctions des sols. Ces multiples fonctions (support de biodiversité, stockage du carbone, production d'aliments, infiltration des eaux pluviales, ...) constituent une ressource d'intérêt général, un capital à préserver. Le PLU s'est attaché à mettre en place des zones de protection en classant des secteurs en zone agricole A et en zone naturelle et forestière N.

- Les espaces forestiers

Les secteurs boisés d'intérêt, dont les surfaces de forêts au régime forestier, sont classés en espace boisé classé (EBC), conférant un niveau de protection élevé à ces milieux. La justification de l'"intérêt" de ces secteurs boisés est à développer. Les franges sud du massif du Buchwald (au centre-est du territoire communal) ne sont ni classées en EBC (alors que le reste du massif l'est), ni en zone N :

- section 11 parcelles pp 1, 177, 3 à 13 classées en zone Ap ;
- section 8 parcelles 157 à 161 classées en zone UB.

Le règlement écrit impose en zones UA, UB, UCg et UCv un recul de 50 mètres par rapport aux limites cadastrales des parcelles occupées par un peuplement forestier (page 59 et 87 du règlement écrit). Il conviendrait de :

- préciser que les 50 mètres sont à compter à partir de la lisière forestière ;
- étendre cette règle à d'autres types de constructions qui peuvent également présenter des enjeux, notamment par rapport au risque incendie (centrales photovoltaïques par exemple).

Recommandation :

Les franges sud du massif de Buchwald mériteraient la mise en place d'une protection de type « espace boisé classé » ou d'un classement en zone N.

Des précisions sur le recul et le type des constructions concernées mériteraient d'être ajoutées dans le règlement écrit.

- Les espaces naturels

La carte du PADD délimite une partie de la sous-zone NL comme réserve pour le développement de l'entreprise Framafer. Cette ambition ne semble pas compatible avec les dispositions de cette zone définies dans le règlement écrit (limitation des possibilités de construction, destinées principalement aux activités sportives et de loisirs).

L'ensemble de la zone N permet des extensions d'habitations existantes dans la limite de 30 % de l'emprise au sol existante. Il convient de cadrer davantage ces possibilités d'extensions, notamment en fixant un seuil maximal en surface par unité foncière.

Réserve:

Il convient d'harmoniser le PADD et le règlement écrit sur le secteur NL et de cadrer davantage les possibilités d'extension en zone N.

- Les espaces agricoles

La zone A est un classement qui doit permettre l'accueil non seulement des cultures mais aussi des constructions nécessaires à l'activité agricole, notamment en lien avec la diversification des exploitations agricoles. La commune de Béning-lès-Saint-Avold n'est pas couverte par un projet alimentaire de territoire (PAT), toutefois elle est adjacente au PAT porté par la communauté d'agglomération Forbach Porte de France.

Recommandation :

Le projet gagnerait à mieux intégrer la dimension agricole et alimentaire, notamment concernant la préservation des fonctionnalités des exploitations existantes et le développement de projets alimentaires de proximité.

4 - La préservation de la biodiversité

Conformément à l'article L.151-23 du code de l'urbanisme, le règlement s'est saisi de la possibilité de délimiter les sites à protéger pour la préservation et le maintien des continuités écologiques. Ce secteur est repéré sur le plan de zonage et classé en zone Nr. Cependant, aucune prescription particulière n'est définie pour participer à l'atteinte de l'objectif.

Recommandation :

Le règlement mériterait d'être complété pour préserver ce secteur.

L'évaluation des incidences sur l'environnement porte sur les zones d'extension de l'urbanisation de la commune (zones 1AU et 2AU). Elle est à étendre aux cinq zones définissant des emplacements réservés et mérite d'être plus lisible.

L'élaboration du PLU est soumise à évaluation des incidences Natura 2000 (EIN), dont le contenu est précisé par l'article R.414-23 du code de l'environnement. L'analyse des incidences est insuffisante en l'état car elle ne permet pas de garantir l'absence d'incidences du PLU sur les sites Natura 2000 locaux, y compris allemands.

Recommandations :

L'analyse des effets du PLU sur la biodiversité est à étendre aux emplacements réservés et la démarche « éviter-réduire-compenser » (ERC) est à rendre plus lisible. Pour cela, il convient de définir pour chaque effet de la mise en œuvre du PLU des niveaux d'incidences brutes et résiduelles ainsi que des mesures ERC le cas échéant.

L'EIN est à compléter comme suit :

- compléter la carte en faisant figurer les sites allemands frontaliers, en particulier celui mentionné page 86 du rapport de présentation ;
- étendre l'analyse des incidences du PLU (ouverture de zones à l'urbanisation, création des cinq emplacements réservés) à toutes les espèces ayant justifié la désignation des sites Natura 2000

locaux, d'autant que le rapport de présentation précise que le ban communal comporte des milieux favorables à plusieurs espèces animales qualifiées de remarquables.

5- La préservation et la gestion de la ressource en eau

- Cours d'eau

Le règlement écrit du PLU interdit la construction à moins de 20 mètres par rapport à la limite des cours d'eau et 10 mètres pour les murs et clôtures.

Recommandations :

Le règlement graphique pourrait représenter les cours d'eau et les bandes des 10 mètres et 20 mètres afin de faciliter l'application de la règle d'inconstructibilité autour des berges.

Dans l'optique de reconquête des milieux naturels et afin de ne pas contraindre cette action si la collectivité souhaite la mener, il conviendrait d'avoir connaissance des parties busées de cours d'eau. Le projet de PLU pourrait empêcher les constructions sur ces tronçons couverts et réservé une servitude permettant l'éventuelle réouverture de ces parties busées.

- Eaux usées

Recommandations :

Le règlement écrit est à corriger en ce qui concerne la réglementation relative aux installations d'assainissement non collectif. Il faut se référer, selon la taille des installations :

- à l'arrêté du 7 septembre 2009 modifié fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif de moins de 20 EH
- à l'arrêté du 21 juillet 2015 relatif aux systèmes d'assainissement collectif et aux installations d'assainissement non collectif, à l'exception des installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5.

- Ressource en eau :

L'évaluation des incidences prévoit que la ressource disponible est suffisante pour accueillir la population nouvelle envisagée. Cette analyse doit également intégrer la consommation d'eau pour l'accueil d'activités économiques.

Recommandation :

L'évaluation des incidences du projet sur la ressource en eau mérite d'être complétée avec le projet d'accueil économique.

6 – L’adaptation au changement climatique

Avec le nouveau Plan National d’Adaptation au Changement Climatique (PNACC3), annoncé le 10 mars 2025, toutes les politiques nationales et locales devront à terme prendre en compte le climat futur aux niveaux de réchauffement suivants : +2° en 2030 ; +2,7° en 2050 ; +4° en 2100. À l’échelle des documents d’urbanisme locaux, plusieurs stratégies peuvent être mises en œuvre, comme l’adaptation des nouveaux logements au changement climatique, la renaturation des villes pour améliorer leur résilience, la cohérence du projet avec les prévisions de ressource en eau etc. Le projet de PLU aurait mérité d’être développé sur ce point, que se soit sur les ambitions du projet pour permettre une meilleure adaptation ou au niveau de l’analyse de ses incidences sur l’environnement dans le contexte de changement climatique.

- **Concernant la mobilité**, le projet prévoit un réaménagement autour de la gare pour renforcer son attractivité (OAP n°2). Afin de participer à l’adaptation au changement climatique et éviter la création d’îlots de chaleur, un nombre plus conséquent d’arbres pourrait être prévu sur les parcs de stationnement, et non uniquement sur les surfaces libres autour de ceux-ci. Cela permettrait d’anticiper les exigences concernant l’ombrage des aires de stationnement : 1 arbre pour 3 places de stationnement (cf. article R111-25-8 du code de l’urbanisme).

Le projet prévoit également le développement d’un réseau de chemins (OAP n°4). Seul un emplacement réservé (ER n°2) est prévu pour la mise en œuvre de ce projet. L’emplacement réservé n°3, dont la destination est la création d’une liaison douce, n’est pas intégré dans le réseau de chemins de l’OAP.

L’emplacement réservé n°4 prévoit la création d’une voirie pour accéder à la zone en extension 1AU. A cet endroit, l’OAP n°1 définit un espace de stationnement. Il conviendrait d’harmoniser la destination de l’emplacement réservé avec le principe de l’OAP (stationnement) ou de modifier le plan de l’OAP pour décaler la voirie au niveau de l’emplacement réservé n°4.

Recommandation :

Afin d’éviter la création d’îlots de chaleur et participer davantage à l’adaptation au changement climatique, l’OAP n°2 mériterait d’être affinée sur la plantation d’arbres, notamment à l’intérieur des aires de stationnement et pas seulement sur les espaces libres autour de celles-ci.

Davantage d’emplacements réservés pourraient également être instaurés pour mettre en œuvre l’OAP n°4, dans le cas où la commune ne serait pas propriétaire des terrains. L’OAP n°4 mérite d’être complétée avec le tracé de l’emplacement réservé n°2.

Il convient d’harmoniser les principes de l’OAP n°1 avec la localisation de l’emplacement réservé n°4.

- Concernant les énergies renouvelables, le règlement graphique délimite les zones d’accélération des énergies renouvelables. Bien que l’implication de la commune dans cette démarche soit à saluer, seules les communes non couvertes par un SCoT peuvent délimiter de tels secteurs et ce uniquement dans une OAP (cf. article L. 151-7 du code de l’urbanisme). Il convient donc de les retirer du règlement graphique du PLU.

Réserve :

Les zones d’accélération d’énergie renouvelable sont à retirer du règlement graphique.

7 – Les observations sur les pièces du projet de PLU

Réerves :

L'avis des services Natran (ex GRT Gaz), RTE et ARS sont joints pour prise en compte des observations.

La liste actualisée des servitudes, ainsi que celle des forêts relevant du régime forestier, jointes au présent avis, sont à intégrer dans le projet de PLU.

En application des articles R151-51 et suivants du code de l'urbanisme, les annexes devront être complétées par :

- le zonage d'assainissement ;
- l'arrêté préfectoral du 18 juillet 2025 relatif au classement sonore des infrastructures routières de Moselle (joint au présent avis). Il se substitue aux arrêtés préfectoraux des 21 mars 2013, 27 février 2014 et 31 janvier 2017. La commune est concernée par les bandes de bruits de deux infrastructures non présentes sur le ban communal : l'A320 (bande de 300 m impactant le Nord-Ouest de la commune) et l'A4 (bande de bruit de 250 m impactant l'Ouest de la commune) ;
- le cas échéant, s'il a été fait utilisation du sursis à statuer, les périmètres à l'intérieur desquels l'autorité compétente peut surseoir à statuer sur les demandes d'autorisation en application de l'article L.424-1 ;
- le cas échéant, les périmètres à l'intérieur desquels, les clôtures sont soumises à déclaration préalable, les périmètres à l'intérieur desquels les travaux de ravalement sont soumis à autorisation et les périmètres à l'intérieur desquels le permis de démolir a été institué ;
- le cas échéant, par les périmètres des secteurs concernés par des obligations de débroussaillage ou de maintien en état débroussaillé résultant des dispositions du titre III du livre Ier du code forestier.

Les dispositions relatives aux emplacements réservés devront faire partie du règlement écrit.