



Mission régionale d'autorité environnementale
Région Hauts-de-France

**Avis délibéré de la mission régionale
d'autorité environnementale
Hauts-de-France
sur la révision n° 2
du plan local d'urbanisme
de la commune de Bénifontaine (62)**

n°MRAe 2023-7411

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Hauts-de-France s'est réunie le 14 novembre 2023 en webconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis portant sur la révision du plan local d'urbanisme de la commune de Bénifontaine, dans le département du Pas-de-Calais.

Étaient présents et ont délibéré : Philippe Ducrocq, Hélène Foucher, Valérie Morel, Pierre Noualhaguet, Anne Pons et Jean-Philippe Torterot.

En application du référentiel des principes d'organisation et de fonctionnement des MRAe, arrêté par le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires le 30 août 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.

La MRAe Hauts-de-France a été saisie pour avis par la commune de Bénifontaine, le dossier ayant été reçu le 18 août 2023. Cette saisine étant conforme aux articles R.104-21 et R.104-23 du code de l'urbanisme, il en a été accusé réception. Conformément à l'article R.104-25 du même code, l'avis doit être fourni dans le délai de 3 mois.

En application de l'article R.104-24 du même code, ont été consultés par courriels du 15 septembre 2023 :

- le préfet du département du Pas-de-Calais ;*
- l'agence régionale de santé Hauts-de-France.*

Après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit, dans lequel les recommandations sont portées en italique pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que, pour tous les plans et documents 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 décisionnaire et du public, auxquels il est destiné. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

Le présent avis est publié sur le site des MRAe. Il est intégré dans le dossier soumis à la consultation du public.

Les observations et propositions recueillies au cours de la mise à disposition du public sont prises en considération par l'autorité compétente pour adopter le plan, schéma, programme ou document.

Conformément à l'article R104-39 du code de l'urbanisme, lorsque le document d'urbanisme est adopté, l'autorité compétente en informe le public, l'autorité environnementale et les autorités consultées en mettant à leur disposition ce document, qui comporte notamment des indications relatives à la manière dont il a été tenu compte des consultations auxquelles il a été procédé ainsi que les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan ou le document compte tenu des diverses solutions envisagées.

Avis

I. Le projet de révision du plan local d'urbanisme de Bénifontaine

La commune de Bénifontaine dispose d'un plan local d'urbanisme (PLU) approuvé le 7 septembre 2017. Le projet de révision vise à étendre la zone urbaine.

Bénifontaine fait partie du territoire du schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Lens-Liévin-Hénin-Carvin approuvé le 11 février 2008. Le SCoT est en cours de révision.

Le territoire du SCoT est constitué de trois secteurs : le Nord, périurbain avec ses ceintures vertes, le Cœur Urbain, continuité urbaine du Bassin Minier, et les Collines de l'Artois à dominante rurale.

Le SCoT regroupe deux communautés d'agglomération (CA) : la CA de Lens-Liévin (CALL) et la CA d'Hénin-Carvin. La CALL, dont dépend Bénifontaine, regroupe 36 communes et comptait 242 238 habitants en 2020 selon l'INSEE.

La commune de Bénifontaine, comptait 350 habitants en 2020 (avec une baisse annuelle moyenne de 0,6 % de 2014 à 2020), 156 logements (dont 4,8 % vacants, soit 7 logements environ) et 141 ménages fiscaux (source : INSEE). La superficie de la commune est de 484 hectares.

Selon le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) du PLU de 2017 en vigueur, la collectivité prévoit à l'horizon 2030, de maintenir sa population stable et déclare que le nombre de potentialités dans le tissu urbain suffit au projet.

Le plan local d'urbanisme en vigueur prévoit la réalisation d'environ 11 nouveaux logements dans le tissu urbain. La notice de présentation de la révision objet du présent avis précise, page 12, qu'un seul logement a été réalisé et que la rétention foncière est importante sur la commune, ce qui nécessite l'ouverture de zones d'urbanisation en extension.

La consommation d'espace en extension d'urbanisation prévue est ainsi estimée à 3,08 hectares (soit une augmentation de 19 % par rapport à ce qui a été prévu initialement dans le PLU, selon la page 8 de la notice explicative (cf chapitre II-4-1 ci-après). Les espaces ouverts à l'artificialisation, sont notamment des fonds de jardins, des prairies, des cultures.

Les objectifs poursuivis par la révision du PLU et les évolutions du PLU sont les suivants (notice explicative, page 8 et suivantes) :

- permettre le développement du pôle santé et du béguinage aménagés en 2021, au sud de la commune, via une extension permettant d'accueillir 4 à 5 logements sécurisés supplémentaires, avec le classement en zone U d'un secteur classé actuellement a priori en zone A ;
- permettre des constructions d'habitation en second rang en étendant la zone urbaine et notamment en intégrant les fonds de jardin, actuellement classés en zone A ou N au sein de la zone urbaine ;
- étendre la zone urbaine pour reprendre la parcelle AA37, d'une superficie d'environ 0,09 hectare, actuellement a priori classée en zone A, à l'ouest du territoire communal, actuellement en friche et occupée par une habitation légère (sans plus de précisions sur les caractéristiques de cette habitation).

Le dossier manque de clarté sur les évolutions du zonage générées par la révision du PLU : les superficies ne sont pas précisées, le zonage des parcelles avant intégration dans la zone urbaine n'est pas précisé, les extraits du zonage avant/après présentés pages 11 et 13 et les vues aériennes ne permettent pas de comprendre quelles parcelles sont concernées par le projet d'extension du

béguinage et quelles parcelles sont concernées par l'extension de la zone urbaine permettant les constructions d'habitations en second rang.

L'autorité environnementale recommande de clarifier le projet de révision du PLU en précisant, pour chaque composante de la révision (développement du pôle santé et béguinage, intégration des fonds de jardins pour des habitations en second rang et intégration de la parcelle AA37), le zonage des parcelles concernées avant et après révision et les superficies. Il conviendrait également de compléter la description de l'habitation sur la parcelle AA37 et de justifier le besoin de cette extension.



Cartographie de la zone urbaine et des extensions prévues (source : page 12 du rapport d'évaluation environnementale)

Cette procédure de révision est soumise à évaluation environnementale systématique en application de l'article R.104-11 du code de l'urbanisme. La révision réduit une zone agricole au profit de la zone urbaine et la superficie totale des aires concernées est supérieure au seuil d'un millième s'agissant d'un plan local d'urbanisme communal et non intercommunal (cf. page 8 de la notice).

II. Analyse de l'autorité environnementale

L'avis de l'autorité environnementale porte sur la qualité de l'évaluation environnementale et la prise en compte de l'environnement par le projet.

L'évaluation environnementale a été réalisée par le bureau d'étude Urbycom.

Compte tenu des enjeux du territoire, l'avis de l'autorité environnementale cible les enjeux relatifs à la consommation d'espace ainsi que la préservation de l'eau et des zones humides qui sont les enjeux essentiels dans ce dossier.

II.1 Résumé non technique

Le résumé non technique de l'évaluation environnementale est présenté dans un fascicule à part. Il est correctement illustré et reprend en les synthétisant l'ensemble des éléments nécessaires.

L'autorité environnementale n'a pas de remarque à formuler sur ce point.

L'autorité environnementale recommande de prendre en compte dans le résumé non technique les conséquences des recommandations du présent avis.

II.2 Articulation avec les autres plans et programmes

L'articulation avec les plans et programmes est analysée dans l'évaluation environnementale aux pages 94 et suivantes.

L'analyse porte sur le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) de la région Hauts de France, le schéma de cohérence territoriale (SCoT) de Lens-Liévin-Hénin-Carvin, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et le plan de gestion du risque inondation (PGRI) 2022-2027 du bassin Artois-Picardie, le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Marque-Deûle.

Le dossier justifie la compatibilité avec le SDAGE par le respect des dispositions de ce dernier concernant la destruction de zones potentiellement humides et le retournement de prairies limités.

La consommation d'espace engendrée par la révision du PLU sera de 3,08 hectares jusqu'en 2030 (voir paragraphe II.4.1), dont plusieurs sont des zones humides ou potentiellement humides (voir paragraphe II.4.2).

En l'état, la démonstration de la compatibilité n'est pas suffisamment détaillée ni argumentée, quand elle n'est pas erronée, s'agissant notamment de :

- la disposition A-4.3 qui demande d'éviter le retournement des prairies (ainsi que de préserver et restaurer les éléments fixes du paysage). Le fait que la surface de prairies serait limitée (0,09 hectare) ne suffit pas à considérer que la révision serait compatible avec cet objectif. De plus, leur préservation n'est pas recherchée;
- la disposition A-9.3 qui concerne la préservation des zones humides dans les documents d'urbanisme. L'argumentation est également insuffisante (voir paragraphe II.4.2) En particulier, l'évaluation environnementale (page 100) indique que « les zones humides n'ont pas été identifiées au sein du plan de zonage » alors que le SDAGE requiert leur identification dans le PLU.

L'autorité environnementale recommande :

- *de mener une étude de caractérisation de zone humide éventuelle sur les zones d'extension prévues au Nord et à l'Ouest de Bénifontaine*
- *de démontrer la compatibilité du plan local d'urbanisme avec le SDAGE du bassin Artois-Picardie, notamment sur les dispositions relatives au retournement de prairies et à la préservation des zones humides ;*
- *le cas échéant, de faire évoluer le plan local d'urbanisme pour assurer cette compatibilité.*

L'argumentation de la compatibilité de la révision du PLU avec le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) Marque-Deûle doit être détaillée concernant les objectifs généraux de son plan d'aménagement et de gestion durable (PAGD¹) de la ressource en eau et des milieux aquatiques suivants et les objectifs associés du règlement² :

- n° 2 : « reconquérir la qualité des ressources et préserver leur recharge quantitative » (objectifs associés 4 et 6 concernant la protection environnementale des champs captants d'eau potable) ;
- n° 5 « prévenir et lutter contre les inondations » (objectif associé 12 concernant le risque d'inondation et la réduction des conséquences des aléas) ;
- n° 10 : « faire connaître les zones humides du SAGE, les préserver, les protéger et les restaurer » (objectif associé 20 concernant la préservation et la protection des zones humides identifiées par le SAGE).

En effet, une des zones ouverte à l'urbanisation (relative à la parcelle AA37) semble être en périmètre éloigné de protection de captage, une autre se situe en zone humide à restaurer identifiée au SAGE et la majeure partie du nord de la commune est sujette au risque de débordement de nappe phréatique et/ou aux inondations de cave.

L'autorité environnementale recommande :

- *de démontrer la compatibilité du plan local d'urbanisme avec le SAGE Marque-Deûle, notamment concernant les dispositions relatives à la protection et à la restauration des zones humides et de la ressource en eau potable ainsi que celles relatives à la gestion du risque d'inondation ;*
- *le cas échéant, de faire évoluer le plan local d'urbanisme pour assurer cette compatibilité.*

II.3 Scénarios et justification des choix retenus

S'agissant d'une révision dite « allégée » du PLU, le PADD en vigueur n'est pas supposé être remis en cause, notamment en ce qui concerne les projections démographiques, les scénarios étudiés et retenus.

Le PLU arrêté en 2017 avait opté pour un maintien de la population à l'horizon 2030. La population baisse légèrement d'année en année depuis 2014, selon l'INSEE. Toutefois, pour tenir compte du phénomène de desserrement des ménages, 14 potentialités de construction dans le tissu urbain avaient été identifiées. Un taux de rétention de 20 % leur avait été appliqué, ce qui ramenait à 11 potentialités de construction, avec une densité de 20 logements à l'hectare, telle que prévue par le SCoT. Sur ces 11 habitations prévues en dents creuses, une seule a été réalisée. Considérant que la forte rétention foncière empêcherait les nouvelles constructions dans le tissu urbain, la commune souhaite ouvrir la possibilité de créer de nouveaux logements en second rang.

Si la commune indique souhaiter maintenir sa population, la révision allégée du PLU présentée est de nature à permettre une augmentation de la population au-delà du scénario retenu dans le PLU de 2017 et à consommer des espèces agricoles et naturels sans que le besoin réel ne soit justifié.

1 https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/SAGE_MD_PAGD_AVEC_ANNEXES_V_APPROUVE.pdf

2 Les objectifs associés sont déclinés dans le règlement

(https://www.gesteau.fr/sites/default/files/gesteau/content_files/document/SAGE_MD_REGLEMENT_AVEC_ANNEXES_V_APPROUVE.pdf)

L'autorité environnementale recommande d'analyser de manière précise les besoins en matière de logements, de densité, de forme urbaine, de disponibilités foncières et de marché, de populations cible, de demande de logements et de nombre de construction réalisées, sur la commune et notamment dans le tissu urbain existant, avant de rendre de nouveaux espaces constructibles.

II.4 État initial de l'environnement, incidences notables prévisibles de la mise en œuvre du plan sur l'environnement et mesures destinées à éviter, réduire et compenser ces incidences

II.4.1 Consommation d'espace

En se référant au projet ARCH³ (assessing regional changes to habitats), l'évaluation environnementale considère (pages 25-26) que les zones d'extensions concerneraient seulement trois espaces identifiés comme prairies humides, pâtures mésophiles et espaces de forêt et que les zones d'extension seraient « essentiellement identifiées comme occupées par des espaces urbains » (2,46 hectares sur 3,08 hectares). Cet outil, qui vise à identifier les habitats naturels, n'est pas adapté pour évaluer finement la consommation d'espace en zone urbanisée et son usage produit des données qui pourraient minimiser les incidences du projet sur les espaces non imperméabilisés qu'il convient de préserver.

L'évaluation environnementale considère que la révision entraînera une artificialisation des sols supplémentaires maximale de 1,4 hectares sans indiquer à quoi elle correspond au regard de la superficie totale d'extension de 3,08 hectares et du règlement qui imposerait une surface d'artificialisation limitée à 50 % de la parcelle.

L'artificialisation des sols consécutive à l'urbanisation a des incidences notamment sur les milieux, le paysage, le stockage de carbone dans les sols, la gestion des eaux, les risques et de manière plus large sur les services écosystémiques⁴.

La thématique de la consommation d'espace n'est pas abordée dans l'évaluation environnementale, alors qu'il s'agit d'un enjeu essentiel de la présente révision.

L'autorité environnementale recommande de compléter l'évaluation environnementale par la thématique de la consommation d'espace.

Il est à noter que selon le portail gouvernemental de l'artificialisation des sols, mis en place pour faciliter l'application de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, dite « climat – résilience », et plus particulièrement de son outil en ligne « Mon Diagnostic Artificialisation »⁵, la commune de Bénifontaine a consommé 2,3 ha entre 2011 et 2020 et devrait donc consommer au plus 1,1 ha d'espaces de 2020 à 2030 pour prendre en compte l'objectif de zéro artificialisation nette en 2050, avec comme objectif intermédiaire de réduire par deux la consommation d'espace sur la période 2021-2030 par rapport à la période 2011-2020. Or la présente révision a pour conséquence de permettre la consommation d'espace entre 2021 et 2030 (+3,08 hectares), en contradiction avec la loi.

³ Le projet ARCH vise à réaliser une cartographie des habitats naturels (<https://arch.hautsdefrance.fr/>)

⁴ Les services écosystémiques sont définis comme étant les bénéfices que les êtres humains tirent du fonctionnement des écosystèmes (article L110-1 du code de l'environnement), par exemple : le stockage de carbone, la gestion des eaux, etc.

⁵ <https://mondiagnosticartificialisation.beta.gouv.fr/>

La consommation d'espace de 3,08 hectares en 10 ans reste très importante pour un territoire de 350 habitants. Pour donner un ordre de grandeur, le SRADDET a pour objectif une consommation maximale sur l'ensemble de la région de 500 hectares par an à l'horizon 2030 pour six millions d'habitants, soit d'environ 0,29 ha en 10 ans pour une population de 350 habitants. Or, l'urbanisation proposée par le projet de révision du plan local d'urbanisme est de l'ordre de 10 fois plus.

La construction d'habitations en second rang est présentée comme une mesure visant surtout, «sur un principe d'équité de traitement », à permettre aux habitants de réaliser des abris de jardins. Cependant, il est indiqué page 93 de l'évaluation environnementale que dans ces fonds de jardins, classés en zone agricole, seuls les abris de jardins sont autorisés. Le zonage actuel ne s'opposerait donc pas à la réalisation d'abris de jardins. Si la révision permettrait, sur le principe, la création de nouvelles habitations en second rang en fond de jardin, tel qu'affiché par la commune, cette évolution aura également pour conséquence de permettre l'extension des habitations existantes sans pour autant créer de nouvelles habitations, ce qui contribuerait à augmenter l'artificialisation du territoire sans que cela ne bénéficie à l'objectif de permettre la construction de 10 nouveaux logements au regard de l'objectif initial de 11 logements.

L'autorité environnementale recommande, après justification du besoin éventuel d'extension urbaine, de revoir le projet en assurant et démontrant sa compatibilité avec les objectifs de la loi site « climat – résilience » en matière de modération de la consommation foncière et avec le SRADDET.

Concernant l'extension de la zone urbaine pour permettre le développement du pôle santé et béguinage, le dossier ne justifie pas le besoin en extension et en particulier, la superficie nécessaire pour accueillir les logements sécurisés supplémentaires.

L'autorité environnementale recommande de justifier la superficie nécessaire pour le développement du pôle santé et béguinage.

II.4.2 Eau et milieux aquatiques

➤ Sensibilité du territoire et enjeux identifiés

La commune est intégralement :

- dans l'aire d'alimentation de captage (AAC) de Lens-Liévin ;
- dans l'aire d'alimentation de captage (AAC) de Salomé (cette dernière interagit avec le projet d'intérêt général de protection des champs captants du sud de Lille).

Trois captages d'alimentation en eau potable (AEP) sont présents à moins de trois kilomètres. La commune est concernée par les périmètres de protection rapprochée et éloignée des forages d'Hulluch, faisant l'objet d'un arrêté de déclaration d'utilité publique du 30 novembre 2004. Ces forages sont répertoriés comme prioritaires, la qualité d'eau est très dégradée par les nitrates et les pesticides.

Par ailleurs, la commune se situe dans une zone de tension quantitative à court terme sur la ressource en eau selon le SDAGE. L'étude Explore 2070 classe ce territoire dans une zone où la recharge des nappes phréatiques pourrait baisser de 20 à 30 % à moyen terme.

La commune est concernée par la présence en bordure nord-ouest du bourg de zone à dominante humide (ZDH) du SDAGE et d'une zone humide à restaurer du SAGE Marque-Deûle.

➤ Qualité de l'évaluation environnementale stratégique et prise en compte de la ressource en eau et des milieux aquatiques

Le projet ne prend pas en compte les dispositions A-4.2 du SDAGE : « Gérer les fossés, les aménagements d'hydraulique douce et les ouvrages de régulation » et A-4.3 « Eviter le retournement des prairies et préserver, restaurer les éléments fixes du paysage ». En effet, au travers de ces dispositions, le SDAGE demande aux collectivités de réaliser un inventaire de ces éléments, à intégrer dans les documents d'urbanisme afin de les préserver et les restaurer (fossés, haies, arbres, fascines, prairies...). Or le projet prévoit des constructions sur des parcelles, très proches de cours d'eau et fossés, pour lesquelles il n'y a pas eu d'étude de caractérisation de zone humide et qui en conséquence ne sont pas matérialisées sur les cartographies de l'évaluation environnementale. La destruction de prairies, dont les surfaces sont en constante régression sur le territoire, est minimisée.

Les surfaces qui pourraient être construites sont actuellement, pour la plupart, des zones en herbe qui permettent la gestion des pluies (infiltration) et qui assurent une fonction essentielle de préservation de la qualité des eaux de la nappe (nappe libre), au même titre que des prairies.

L'autorité environnementale recommande de :

- *mettre le PLU en conformité avec le SDAGE et notamment ses dispositions A-4.2 et A-4.3 ;*
- *éviter systématiquement l'artificialisation des prairies et zones en herbe (fonds de jardins libres d'occupation par exemple), d'abord en évitant leur classement en zone constructible, ou à défaut par un règlement strict empêchant l'artificialisation des parties de parcelles en prairies et zones en herbe*
- *de mettre en œuvre une réglementation d'urbanisme favorisant l'infiltration.*

Concernant les zones humides, l'évaluation environnementale (page 20) retient que le projet impacterait 0,33 hectare de zone humide, en considérant les deux parcelles au nord-ouest de la commune, en fond de jardin, qui sont pour partie dans l'emprise d'une zone à dominante humide du SDAGE. Plus loin (page 46), l'évaluation environnementale mentionne 0,58 hectare de zones humides ou d'espaces à renaturer de type zone humide. L'évaluation se limite aux délimitations des zones humides du SDAGE et du schéma régional de cohérence écologique, sans procéder à des études de caractérisation de zones humides sur les secteurs concernés par l'extension d'urbanisation.

Les trois zones d'extension prévues au nord du bourg, sont soit en zone à dominante humide du SDAGE, soit en zone humide à restaurer du SAGE, soit mitoyennes de tels zonages. On note également une forte suspicion de zones humides sur les parcelles d'extension à l'ouest, proches du Flot de Wingles et de ses annexes hydrauliques. Une étude de détermination des zones humides pour les parcelles du projet dans ces zones (nord et ouest) est nécessaire. De plus, l'évaluation environnementale ne peut pas affirmer que le projet évite les zones humides sans les avoir préalablement caractérisées.

L'autorité environnementale recommande de :

- *réaliser pour l'ensemble des extensions prévues, notamment au nord et à l'ouest du bourg, des études de caractérisation de zones humides,*
- *éviter l'urbanisation des zones humides et des zones à renaturer en zone humide ;*
- *en dernier lieu, à défaut d'évitement, prévoir dès le PLU les mesures de réduction et de compensation en identifiant les secteurs qui pourraient faire l'objet de compensation en assurant des fonctionnalités au moins équivalentes, selon les ratios fixés par le SDAGE (disposition A-9.5).*

L'extension concernant la parcelle AA37), en friche, nécessite d'être étudiée. Cette parcelle serait dans le périmètre de protection éloignée, ou limitrophe, du forage d'Hulluch. Les impacts de l'urbanisation sur ce captage classé prioritaire, dans un secteur où la nappe est vulnérable, nécessitent d'être étudiés afin de définir les mesures permettant prioritairement de les éviter ou de les réduire.

L'autorité environnementale recommande d'étudier les impacts de l'urbanisation de la parcelle AA37, située dans le périmètre de protection de captage ou limitrophe à ce périmètre, d'Hulluch, afin de définir les mesures permettant d'éviter ou réduire les risques de pollution.