



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale sur la modification n°2 de l'aire de mise
en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) de la
ville de Saint-Flour, portée par Saint-Flour Communauté
(15)**

Avis n° 2024-ARA-APP-1390

Avis délibéré le 9 avril 2024

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

La mission régionale d'autorité environnementale (MRAe) Auvergne-Rhône-Alpes de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (Igedd), s'est réunie le 9 avril 2024 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la modification n°2 de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) de Saint-Flour Communauté (15).

Ont délibéré : Pierre Baena, François Duval, Marc Ezerzer, Igor Kisseleff, Jean-Pierre Lestoille, Yves Majchrzak, Muriel Preux, Catherine Rivoallon-Pustoc'h, et Véronique Wormser.

En application du règlement intérieur de la MRAe, 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 l'avis à donner sur le document qui fait l'objet du présent avis.

La direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) Auvergne-Rhône-Alpes a été saisie le 22 janvier 2024, par les autorités compétentes, pour avis au titre de l'autorité environnementale.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 104-21 du code de l'urbanisme relatif à l'autorité environnementale prévue à l'article L. 104-6 du même code, 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 trois mois.

Conformément aux dispositions de l'article R. 104-24 du même code, l'agence régionale de santé a été consultée par courriel le 31 janvier 2024. La direction départementale des territoires du département du Cantal a également été consultée le 31 janvier 2024 et a produit une contribution le 29 février 2024.

La Dreal a préparé et mis en forme toutes les informations nécessaires pour que la MRAe puisse rendre son avis. Sur la base de ces travaux préparatoires, et après en avoir délibéré, la MRAe rend l'avis qui suit. Les agents de la Dreal qui étaient présents à la réunion étaient placés sous l'autorité fonctionnelle de la MRAe au titre de leur fonction d'appui.

Pour chaque plan ou programme soumis à évaluation environnementale, une autorité environnementale désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition de la personne publique responsable et du public.

Cet avis porte sur la qualité du rapport environnemental présenté par la personne responsable, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il vise à permettre d'améliorer sa conception, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent. L'avis ne lui est ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe. Conformément à l'article R. 104-25 du code de l'urbanisme, il devra être inséré dans le dossier du projet soumis à enquête publique ou à une autre procédure de consultation du public prévue par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur.

Aux termes de l'article R.104-39 du même code, l'autorité qui a arrêté le plan ou le programme met à disposition une déclaration résumant la manière dont il a été tenu compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé.

Synthèse

La modification n°2 de l'Avap de Saint-Flour Communauté (15) consiste à rendre constructible un secteur en proximité de la ville haute de Saint-Flour jusqu'ici réservé à la création d'un parking et obligeant à préserver la finition du glacis sur l'effet « vallon ». Des constructions autres y sont rendues possibles, notamment la réalisation un projet d'intérêt général, une résidence sénior étant en projet. Le paysage est le principal enjeu environnemental et reste insuffisamment traité dans le dossier, comme dans une moindre mesure la biodiversité et les risques, malgré les recommandations des précédents avis de l'Autorité environnementale sur le sujet.

Avis détaillé

1. Contexte, présentation de la modification n°2 de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) et enjeux environnementaux

1.1. Contexte

La commune de Saint-Flour se caractérise par la diversité et la richesse de son patrimoine architectural et paysager. Elle s'est dotée d'une aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) approuvée par délibération du Conseil communautaire du Pays de Saint-Flour–Margeride en date du 20 juillet 2016. Le périmètre de l'AVAP de la Ville de Saint-Flour a pour vocation de délimiter les secteurs aux enjeux les plus représentatifs des différentes strates urbaines et paysagères du bâti ancien ou traditionnel, du bâti moderne et du milieu naturel. Son objectif est de prendre en compte la qualité paysagère du site en liaison avec l'ensemble urbain de Saint-Flour, le patrimoine bâti représentatif de l'histoire locale et de préserver sa qualité, tout en permettant son évolution architecturale et paysagère. Les prescriptions sont modulées selon les enjeux architecturaux et environnementaux et déclinées dans plusieurs secteurs¹.

1 Le périmètre de l'AVAP de St-Flour comporte les secteurs suivants :

▲ Secteurs PUa (centre), PUB (faubourg), PUh (hameaux) : ces secteurs correspondent aux ensembles bâtis à valeur patrimoniale (historique ou esthétique) ; toutefois les constructions neuves doivent y être insérées de telle manière que l'unité urbaine et paysagère soit préservée.

▲ Secteur Puc : des quartiers récents, dont le bâti n'entre pas dans le champ actuel du patrimoine architectural et urbain, sont inscrits dans le périmètre de l'AVAP pour assurer l'harmonie paysagère générale.

▲ Secteurs PN, PNT et PNe : ces secteurs correspondent aux espaces naturels, dont la préservation est nécessaire pour la mise en valeur historique, esthétique et paysagère de la colline de Saint-Flour, des perspectives, ainsi qu'aux parcours majeurs y accédant :

- Le secteur PNT est un espace naturel protégé, mais dont l'occupation est possible pour l'accueil touristique et le loisir ;
- Le secteur PNe est destiné à l'accueil d'un parking, en préservant la finition du glacis sur l'effet « vallon ».

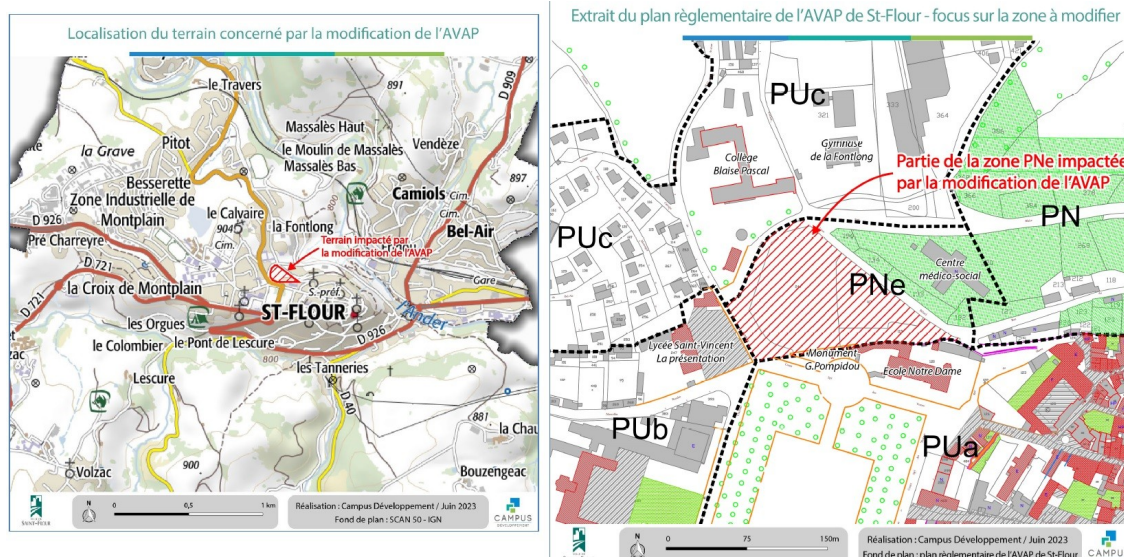


Figure 1: Vue d'ensemble sur le site du projet (source : dossier)

1.2. Présentation de la modification n°2 de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP)

Le secteur modifié au sein de l'AVAP est localisé à proximité du centre-ville ancien de Saint-Flour (ville haute), en contrebas du monument Georges Pompidou. Ce terrain actuellement non bâti est délimité à l'Ouest par la rue Blaise Pascal, et au Nord/Est par l'avenue Léon Bélard. Il s'agit des parcelles cadastrées section AN n°117, 119 et 244, représentant une superficie cadastrale de 1,27 ha. L'emprise concernée par la modification correspond à un ancien terrain de sport de l'école Notre-Dame, utilisée actuellement comme espace de stationnement lors de manifestations d'envergure organisées dans le centre-ville de Saint-Flour. L'accès au site s'effectue actuellement depuis la rue Blaise-Pascal.

Le terrain objet de la modification est classé en zone PNe au sein du plan réglementaire de l'AVAP, c'est-à-dire un secteur « destiné à l'accueil d'un parking ». Cette zone PNe s'étend également au site voisin du service d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD). Au sein de la zone PNe, toute construction nouvelle est interdite hormis les travaux destinés à la création d'un parking, préservant la finition du glacis sur l'effet « vallon ». Il est à noter que l'emprise modifiée comprend sur une partie de ses limites sud, au droit du monument Pompidou, un mur de soutènement protégé par l'AVAP, en tant que témoin des adaptations de la ville au relief. Le terrain objet de la modification ne comprend aucun autre élément architectural particulier (fontaine, porche...) ou espace à préserver (espaces ouverts, boisés, alignement d'arbres...) identifié par le plan réglementaire de l'AVAP, d'après le dossier.

Par arrêté n°2023-14/AG du 22 juin 2023, Saint-Flour communauté a engagé en partenariat avec la commune de Saint-Flour une procédure de modification n°2 de l'AVAP sur les aspects suivants :

- réduire la zone PNe actuellement dédiée à la création d'un parking, en préservant la finition du glacis sur l'effet « vallon », et étendre la constructibilité du terrain non bâti rue Blaise Pascal (zone PUC) à des constructions autres qu'à du stationnement notamment avec un projet d'intérêt général, en proximité de la ville haute ;
- autoriser l'isolation par l'extérieur des immeubles de 3^e catégorie ;

- corriger une erreur matérielle au sein de la liste des immeubles inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques.

Ces évolutions modifient donc le plan réglementaire de l'AVAP de Saint-Flour et plus précisément les pièces « 2.1 Repérage des planches réglementaires », « 2.2 Plan réglementaire de la ville et de ses abords » et « 2.3 Plan réglementaire de la ville ».

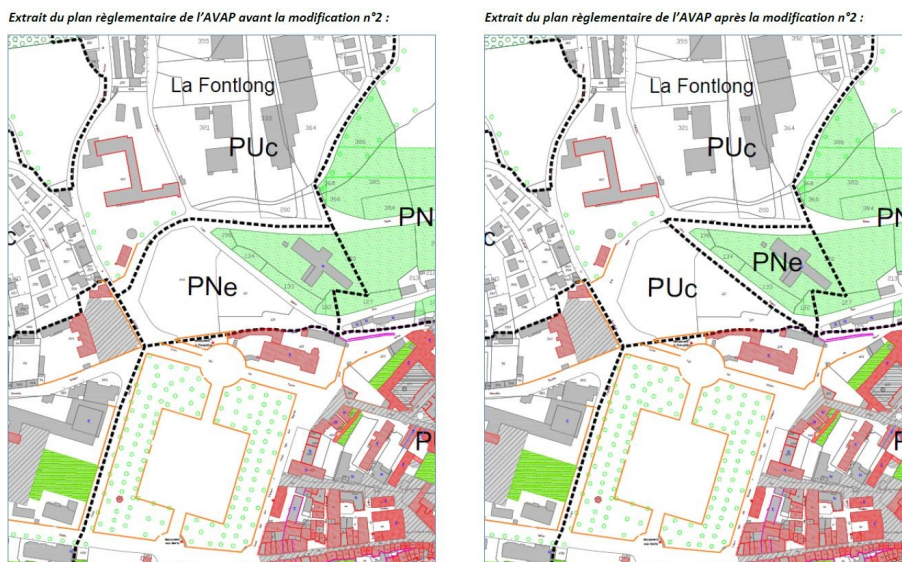


Figure 2: Vue d'ensemble sur le site du projet (source : dossier)

Le présent avis fait suite à la soumission à évaluation environnementale de la modification n°2 de l'AVAP par [décision du 27 novembre 2023](#) après examen au cas par cas. Cette décision visait la réalisation d'une évaluation environnementale proportionnée à l'enjeu paysager du site et de la modification projetée, qui serait opportunément menée de façon commune, comme le prévoit la réglementation (article R.122-26 du code de l'environnement), avec l'évaluation environnementale de l'élaboration du PLUi ou celle de la mise en compatibilité n°2 du PLU de Saint-Flour. En effet, cette procédure avait été conduite parallèlement à la mise en compatibilité n°2 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Flour pour la création d'une résidence senior sur ces terrains, et parallèlement à l'élaboration du plan local intercommunal (PLUi) en cours de finalisation, projet arrêté en avril 2023, qui ont bénéficié chacune d'un avis de la MRAE² relevant l'enjeu paysager du territoire et son insuffisante prise en compte dans les projets de documents d'urbanisme présentés.

1.3. Principaux enjeux environnementaux de la modification n°2 de l'AVAP et du territoire concerné

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux du territoire et du projet sont :

- le paysage dans la mesure où la modification projetée est comprise au sein d'un ensemble remarquable ;
- les risques potentiellement présents sur la zone d'implantation du projet ;
- les milieux naturels.

2 - https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023aara71_elaboration_plui_st_flour_15.pdf
- https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2023aara60_mecduplu_stflour_15.pdf

-https://www.mrae.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/231219_aara1339_2eavis_mecduplu_stflour_15_deliber_e.pdf

2. Analyse du rapport environnemental

2.1. Observations générales

Le dossier indique que « *compte tenu de l'avancée du PLUi, la Déclaration de Projet n°2 emportant mise en compatibilité du PLU de Saint-Flour, qui visait à permettre le projet de création d'une Résidence services à destination des seniors rue Blaise Pascal, est abandonnée* ». La cohérence des différentes procédures engagées n'apparaît pas clairement : le projet de PLUi en cours d'approbation prévoit en effet la constructibilité du site³. Or, l'analyse de la modification n°2 de l'Avap est apparemment déconnectée du projet de PLUi en cours de finalisation. La MRAe avait recommandé dans ses précédents avis de mener les deux démarches de façon commune ou conjointe, ce qui n'est pas le cas.

La modification n°2 de l'AVAP devra être annexée au futur PLUi de Saint Flour Communauté lors de son approbation, ou par la suite via une procédure de mise à jour⁴.

L'Autorité environnementale recommande d'articuler les démarches d'élaboration du PLUi et de modification de l'AVAP, à la fois pour en améliorer la cohérence et pour en permettre la bonne appropriation par le public.

2.2. État initial de l'environnement, incidences de l'évolution de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) sur l'environnement et mesures ERC

Concernant l'enjeu paysager, et selon la note de présentation « *le site concerné présente plusieurs atouts permettant une bonne intégration des projets bâtis en contexte urbain* :

- *Une topographie en « creux » dont l'important dénivelé permet de préserver la lisibilité de la ville haute ;*
- *Des covisibilités proches faibles et limitées à des bâtiments publics de volume important ».*

Le dossier présente différents points de vue proches et éloignés sur le site. Les incidences sont jugées modérées sur le paysage, en particulier sur les points de vue lointains. En pages 16, 17 et 29 de la note de présentation, il est précisé que « *les règles d'implantation fixées par l'AVAP prévoient des constructions implantées à l'alignement (ou exceptionnellement en léger retrait pour des raisons paysagères ou d'intégration au tissu urbain). Dans ce cadre, un éventuel projet de bâtiment devra prévoir une construction en belvédère de la voie afin de constituer un front bâti le long de l'avenue Léon Belard. La trame arborée devra être alors « repensée » afin de privilégier des plantations arbustives ponctuelles (arbres et cordon végétal) qui participeront à la bonne intégration du projet dans le paysage. Selon les services de l'unité départementale de l'architecture et du patrimoine (UDAP), la création d'une trame bâtie en belvédère et d'un cordon végétal le long de l'avenue Léon Bêlard permettra un dégagement vers le Nord et s'intégrera au site* ». Le dossier mentionne également que « *ces évolutions envisagées ne remettent pas en cause la préservation glo-*

3 Le secteur Ue - Zone urbaine accueillant des équipements publics ou d'intérêt collectif : la zone Ue correspond aux secteurs urbains dédiés aux équipements d'intérêt collectif et de services publics. Ces équipements peuvent être de différentes natures : sportive, scolaire, culturelle, administrative, médicale, etc (source : extrait du règlement écrit du plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) de Saint-Flour Communauté arrêté par délibération du Conseil Communautaire du 15 mars 2023).

4 Il est rappelé que les gestionnaires de servitudes d'utilité publique (SUP) et les collectivités doivent veiller à l'annexion de ces SUP, notamment via le géo-portail de l'urbanisme, afin qu'elles soient opposables.

bale du patrimoine bâti et des trames arborées de la ville » sans pour autant apporter d'éléments étayant cette affirmation comme développé ci-après.

Au vu des changements substantiels de zonages envisagés aussi bien dans le futur PLUi, que dans le projet de modification n°2 de l'AVAP⁵, il s'agira de respecter le règlement en vigueur de l'AVAP afin de limiter les covisibilités et permettre l'intégration des futures constructions, à savoir :

- tout d'abord, respecter les règles d'implantation des constructions au sein des parcelles à leur limite avec l'espace public⁶. Deux solutions d'implantation en résultent pour le(s) bâtiment(s):
 - en contre-terrier fiché dans la pente du talus ou en surplomb de l'avenue ;
 - en léger recul dans la parcelle grâce à la création d'un cheminement piéton arboré au nord, alignement d'arbres dialoguant avec un autre de l'autre côté de l'avenue en direction du centre ancien.
- ensuite, veiller à l'intégration des projets dans le paysage existant aussi bien architectural, urbain que paysager en travaillant sur leur volumétrie, leur implantation, leur aspect extérieur⁷ ainsi que la hauteur du bâti afin de maintenir les vues lointaines vers le grand paysage, et ainsi préserver le dispositif de cônes de vues ;
- enfin, prévoir un aménagement arboré sur les deux côtés de l'avenue pour restituer un dispositif d'entrée de bourg ancien, avec un choix d'arbres d'essences locales. Dans les deux cas, la dominance de l'effet glacis sur le bâti doit être assurée au niveau de la parcelle et au sein des vues monumentales du site.

Cependant, malgré ces propositions, il n'est pas possible d'évaluer les incidences potentielles des futures constructions faute d'illustrations et de photomontages dans le dossier, et par la-même de fournir, à ce stade, un avis éclairé sur la bonne prise en compte ou non des enjeux paysagers par le projet de modification n°2 de l'Avap.

L'Autorité environnementale recommande de fournir des éléments (esquisses, photomontages, plans, coupes, illustrations autres) permettant de vérifier la bonne prise en compte des enjeux paysagers.

En termes de risques, les trois parcelles se situent en zone bleu clair ZB2, zone exposée à un risque « chute de bloc, glissement de terrain et/ou érosion de berge » de niveau faible du PPR mouvement de terrain de Saint Flour approuvé le 27/01/2012. Dans la note de présentation communiquée (article 3.2.6 – gestion des risques et des nuisances), il conviendra de faire explicitement référence au chapitre 4 du règlement du PPR mouvement de terrain. En effet, en zone ZB2, pour les constructions nouvelles ainsi que pour les terrassements en déblai ou remblai d'une hauteur supérieure à 2 mètres, il est conseillé de produire une étude géotechnique spécifique ou l'avis

5 En secteur PNe, les volumes doivent « épouser » la forme de vallon par l'enveloppe bâtie et le couvrement. Les aménagements doivent tenir compte de la rupture de pente entre l'esplanade du monument Georges-Pompidou et le fond de vallon qui doit être maintenu lisible. Les émergences éventuelles (ascenseurs, couvertures d'accès, etc) doivent être situées à distance du monument Georges-Pompidou et préserver les vues panoramiques - source : I.2.1. Adaptation au sol et volumétrie en page 93 du règlement de l'AVAP – disposition cadre.

6 Les constructions doivent être implantées à l'alignement (limite de fait entre la parcelle et l'espace public). [...] Des implantations en retrait par rapport à l'alignement peuvent être autorisées [...] - source : I.2.4. L'implantation des constructions en page 95 du règlement de l'AVAP.

7 Les constructions ne doivent en aucun cas, par leur situation, leurs dimensions ou leur aspect extérieur, porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux et des paysages avoisinants ; les constructions nouvelles doivent respecter les vues et les perspectives - source : I.2.1. Adaptation au sol et volumétrie en page 93 du règlement de l'AVAP.

d'un expert géotechnicien analysant l'aléa mouvement de terrain au droit du site⁸, l'impact du projet sur la stabilité du site et définissant les mesures de prévention et de protection à mettre en œuvre. Une faiblesse structurelle a été effectivement identifiée sur la partie basse du glacis liée aux faisceaux racinaires des arbres présents. Le déblai des terres du glacis pour aplanir la zone et en faire un terrain de sport (puis parking) a également fragilisé cette zone.

S'agissant du risque de retrait-gonflement des argiles, le dossier indique qu'« à l'échelle du site, une toute partie de l'emprise du site est considérée par une « exposition forte », le reste du site n'est pas concerné. Néanmoins, cet aléa devra donc être pris en compte dans la conception des projets, même si à priori aucun bâtiment projeté ne sera en zone rouge ».

Comme évoqué dans les avis rendus, « le site concerné par la modification de l'AVAP aurait été occupé par un « ancien site industriel ou activités de service » (référence SSP3789141, source : géorisques.gouv), correspondant à un ancien garage d'entretien de véhicules (Garage Gare). Néanmoins, après consultation des archives municipales, il s'avère que ce site n'a jamais accueilli de garage sur cette emprise foncière (ce garage aurait été localisé Allée Antoine Lauby) ; il n'y a jamais eu de bâti au cadastre mais plutôt un grand jardin vivrier entouré de murs juste après-guerre et un terrain de sport dans les années 60. » Le risque de pollution des sols sur le site est jugé nul. Cependant, le dossier ne comprend toujours pas d'expertises de terrain pour confirmer cette affirmation, ni de vues antérieures sur l'occupation du site.

En ce qui concerne les eaux pluviales, le dossier n'évoque pas leur gestion à la parcelle, alors même que le secteur de Saint Flour est concerné par des problématiques d'inondation.

Comme déjà évoqué dans ses avis relatifs à la mise en compatibilité n°2 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Flour pour la création d'une résidence senior sur ces terrains, l'Autorité environnementale réitère sa recommandation de :

- **procéder, dès ce stade programmatique, à la prise en compte des résultats des études géotechniques en matière de risque de mouvement de terrain et de retrait gonflement d'argile ;**
- **vérifier l'absence de risque de pollution des sols par une expertise de terrain s'appuyant sur une analyse précise de l'historique d'occupation ;**
- **compléter le dossier sur la question de la gestion des eaux pluviales sur le secteur pour ne pas aggraver le risque inondation présent sur la commune.**

En ce qui concerne les milieux naturels, le dossier indique que « le site concerné par la modification de l'AVAP n'est concerné par un aucun périmètre environnemental ». Il précise également « qu'au regard des éléments de la cartographie du ScoT Est Cantal, nous pouvons voir que le site concerné est situé à environ 400 mètres d'un corridor à tendance thermophile. Ces derniers constituent des axes privilégiés le long desquels les espèces animales et végétales peuvent se déplacer entre les différents réservoirs de biodiversité ». Le dossier relatif à la mise en compatibilité n°2 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Flour pour la création d'une résidence senior, mentionnait qu'au regard des investigations « terrain » réalisées, aucun enjeu écologique majeur n'avait été relevé. Cependant, les résultats de ce pré-diagnostic sont à retranscrire dans le dossier afin de confirmer ces propos.

L'Autorité environnementale réitère sa demande d'exposer dans le dossier les résultats des inventaires de terrains réalisés sur le site.

8 Cette étude correspond à un niveau G12 au sens de la norme NFP 94500.

2.3. Solutions de substitution raisonnables et exposé des motifs pour lesquels le projet de l'aire de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine (AVAP) a été retenu

Le dossier justifie cette évolution de l'AVAP par « la mise en adéquation des règles applicables au terrain non bâti de la rue Blaise Pascal avec la morphologie urbaine du secteur : étant donné la nature et la morphologie des bâtiments en contrebas du monument Pompidou (collège Blaise Pascal et gymnase de la Fontlong notamment) qui bordent le terrain objet de la modification, à savoir :

- Des constructions d'architecture contemporaine n'entrant pas dans le champ actuel du patrimoine architectural et urbain,
- Des hauteurs de bâtiments oscillant entre 10 et 20 mètres,
- Des implantations en retrait de l'alignement de la voie publique et des limites séparatives. »

Par ailleurs, il indique que « ce terrain actuellement peu valorisé bénéficie d'atouts majeurs :

- une localisation stratégique en cœur de ville à proximité de tous les services (commerces, administrations, services de santé, etc.),
- La mobilisation d'une « dent creuse » au sein du tissu urbain de la ville de Saint-Flour, en cohérence avec les objectifs la loi Climat & Résilience, adoptée le 22 août 2021, et modifiée par la loi du 20 juillet 2023, fixant de nouveaux objectifs liés à la sobriété foncière et à la lutte contre l'artificialisation des sols ;
- Une implantation en « creux » par rapport au Monument Pompidou qui permet d'assurer l'intégration paysagère de futures constructions mais également de préserver la lisibilité de la ville haute.

Il est donc proposé, dans le cadre de la modification n°2 de l'AVAP de Saint-Flour, de faire évoluer sur le plan réglementaire les limites de la zone PUC contiguë, pour intégrer les terrains non bâtis de la rue Blaise Pascal, cadastrés section AN n°117, 119 et 244. Cette modification du plan réglementaire de l'AVAP permet ainsi d'élargir la constructibilité de ce site stratégique et d'encadrer son développement en adéquation avec le tissu bâti environnant. Il est à noter que le SESSAD (service d'éducation spéciale et de soins à domicile) voisin demeurera classé en zone PNe. »

Contrairement aux recommandations des premier et deuxième avis de l'autorité environnementale relatifs à la mise en compatibilité n°2 du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Flour (15) pour l'aménagement d'une résidence seniors, il n'est toujours pas fait mention d'autres implantations potentielles pour accueillir un futur projet d'intérêt général à l'échelle de la ville de Saint-Flour voire de l'intercommunalité, même si des variantes d'implantations du projet sont évoquées.

L'Autorité environnementale recommande de justifier le choix retenu, notamment au regard de ses incidences sur le paysage, les risques et la santé.