



Mission régionale d'autorité environnementale

Auvergne-Rhône-Alpes

**Avis délibéré de la mission régionale d'autorité
environnementale sur la mise en compatibilité n°2 du PLU
de la commune de Saint-Flour (15) pour la création d'une
résidence seniors**

Avis n° 2023-ARA-AUPP-1280

Avis délibéré le 18 juillet 2023

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 18 juillet 2023 en visioconférence. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur la mise en compatibilité n°2 du PLU de la commune de Saint-Flour (15) pour la création d'une résidence seniors.

Ont délibéré : Pierre Baena, Marc Ezerzer, Jeanne Garric, Igor Kisseleff, Yves Majchrzak, Jean-Philippe Strebler et Véronique Wormser.

En application du règlement intérieur de la MRAe en date du 13 octobre 2020, 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 projet 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 2 mai 2023, 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 5 mai 2023 et a produit une contribution le 29 juin 2023. La direction départementale des territoires du département du Cantal a également été consultée le 5 mai 2023 et a produit une contribution le 1^{er} juin 2023.

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 projet soumis à évaluation environnementale, l'autorité environnementale doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public.

Cet avis porte sur la qualité de l'étude d'impact présentée par le maître d'ouvrage et sur la prise en compte de l'environnement par le projet. L'avis n'est donc ni favorable, ni défavorable et ne porte pas sur son opportunité. Il vise à permettre d'améliorer la conception du projet, ainsi que l'information du public et sa participation à l'élaboration des décisions qui s'y rapportent.

Le présent avis est publié sur le site internet des MRAe. Conformément à l'article R. 123-8 du code de l'environnement, 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.

Conformément à l'article L. 122-1 du code de l'environnement, le présent avis devra faire l'objet d'une réponse écrite de la part du maître d'ouvrage qui la mettra à disposition du public par voie électronique au plus tard au moment de l'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article L. 123-2 ou de la participation du public par voie électronique prévue à l'article L. 123-19.

Synthèse de l'Avis

Le présent avis porte sur la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme (PLU) de la commune de Saint-Flour (15) visant à permettre la création d'une résidence pour personnes âgées autonomes de 109 logements (studio au T3), pouvant accueillir jusqu'à 168 personnes, portée par le promoteur immobilier Nexity. A cette offre d'hébergement s'ajoute une offre de services.

Le projet de mise en compatibilité prévoit :

- des ajustements mineurs du projet d'aménagement et de développement durables ayant pour objectif de supprimer les mentions relatives à l'aménagement d'un parking en ville haute ;
- la modification du règlement graphique en supprimant la zone Ne de 2,5 ha au profit des zones US et USr ;
- la modification du règlement écrit en supprimant les dispositions réglementaires au secteur Ne et en ajustant le règlement écrit de la zone US pour intégrer les dispositions réglementaires spécifiques au secteur USr nouvellement créé ;

Pour l'Autorité environnementale, les principaux enjeux du territoire et du projet sont la ressource en eau en quantité et en qualité, les risques, en particulier les risques naturels et la pollution des sols, le paysage et les milieux naturels ;

Saint-Flour Communauté a fait le choix d'anticiper l'évaluation environnementale du projet afin de réduire les délais et ainsi faire en sorte que le projet de résidence aboutisse le plus rapidement possible en reportant l'analyse détaillée d'un certain nombre de thématiques à l'évaluation environnementale réalisée dans le cadre du projet d'élaboration du PLUi en cours de finalisation. Ceci se traduit par des insuffisances importantes dans le rapport environnemental présenté à ce stade, d'autant plus que celui-ci porte sur la projet de résidence et non pas sur la mise en compatibilité du PLU.

La principale recommandation de l'Autorité environnementale est de faire porter la démarche d'évaluation environnementale sur la mise en compatibilité du PLU et de prendre en compte les principaux enjeux environnementaux retenus, de façon proportionnée, ou à défaut de mettre à profit la démarche d'évaluation environnementale de l'élaboration du PLUi en cours de finalisation. Elle recommande, au vu des lacunes du dossier, de lui représenter l'évaluation environnementale de l'évolution du PLU avant toute approbation de celle-ci.

Elle recommande également de :

- reprendre le résumé non technique dans son intégralité afin de témoigner au public des réalités des enjeux et des mesures prises ;
- prendre en compte l'ensemble du projet dans la définition de la mise en compatibilité ;
- approfondir les enjeux du projet sur l'ensemble des thématiques relatives à la ressource en eau, aux risques naturels et industriels et aux milieux naturels ;
- proposer des photomontages « quatre saisons » du projet à différentes échelles afin de visualiser les impacts sur l'environnement proche et éloigné ;
- justifier les choix retenus pour la mise en compatibilité, notamment le choix du site retenu pour l'installation du projet en démontrant la compatibilité du terrain avec son usage futur ;
- évaluer les incidences de la mise en compatibilité, présenter les mesures « Éviter - Réduire - Compenser » (ERC) retenues et les traduire dans le règlement du PLU.

L'ensemble des recommandations de l'Autorité environnementale est présenté dans l'avis détaillé.

Mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes

la mise en compatibilité n°2 du PLU de la commune de Saint-Flour (15) pour la création d'une résidence seniors

Avis délibéré le 18 juillet 2023

page 3 sur 17

Sommaire

1. Contexte, présentation du projet et enjeux environnementaux.....	5
1.1. Contexte.....	5
1.2. Présentation de la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Saint-Flour.....	7
1.3. Principaux enjeux environnementaux du projet et du territoire concerné.....	9
2. Analyse du rapport environnemental.....	9
2.1. Observations générales.....	9
2.2. Articulation du projet de plan local d'urbanisme (PLU avec les autres plans, documents et programmes.....	9
2.3. État initial de l'environnement, incidences de la mise en compatibilité du plan local de l'urbanisme.....	10
2.3.3. Eau et Assainissement :.....	10
2.3.4. Les risques :.....	11
2.3.4.4. Les risques naturels.....	11
2.3.4.5. Les risques industriels.....	12
2.3.5. Paysage :.....	13
2.3.6. Milieux naturels.....	13
2.4. Alternatives examinées et justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement.....	14
2.5. Mesures prévues pour éviter, réduire ou compenser les incidences du projet sur l'environnement.....	15
2.6. Dispositif de suivi proposé.....	15
2.7. Résumé non technique.....	16
3. Prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité du PLU	16

Avis détaillé

1. Contexte, présentation du projet et enjeux environnementaux

1.1. Contexte

La commune de Saint-Flour est située à l'est du département du Cantal à environ 73 km d'Aurillac via la N122. Cette commune de 6451 habitants en 2020¹, est incluse dans le périmètre du schéma de cohérence territoriale (Scot) Est Cantal qui l'identifie comme un pôle urbain central et constitue un pôle structurant concentrant les principaux gisements d'emplois, de services et d'équipements supérieurs sur cette partie du territoire du Cantal. La ville est située sur l'ancienne route nationale 9 et sur l'autoroute A75 qui relie Paris à Béziers. La ville haute de Saint-Flour est installée sur la Planèze, grand plateau volcanique du Cantal, à 900 m d'altitude et la ville basse est construite dans la vallée de l'Ander.

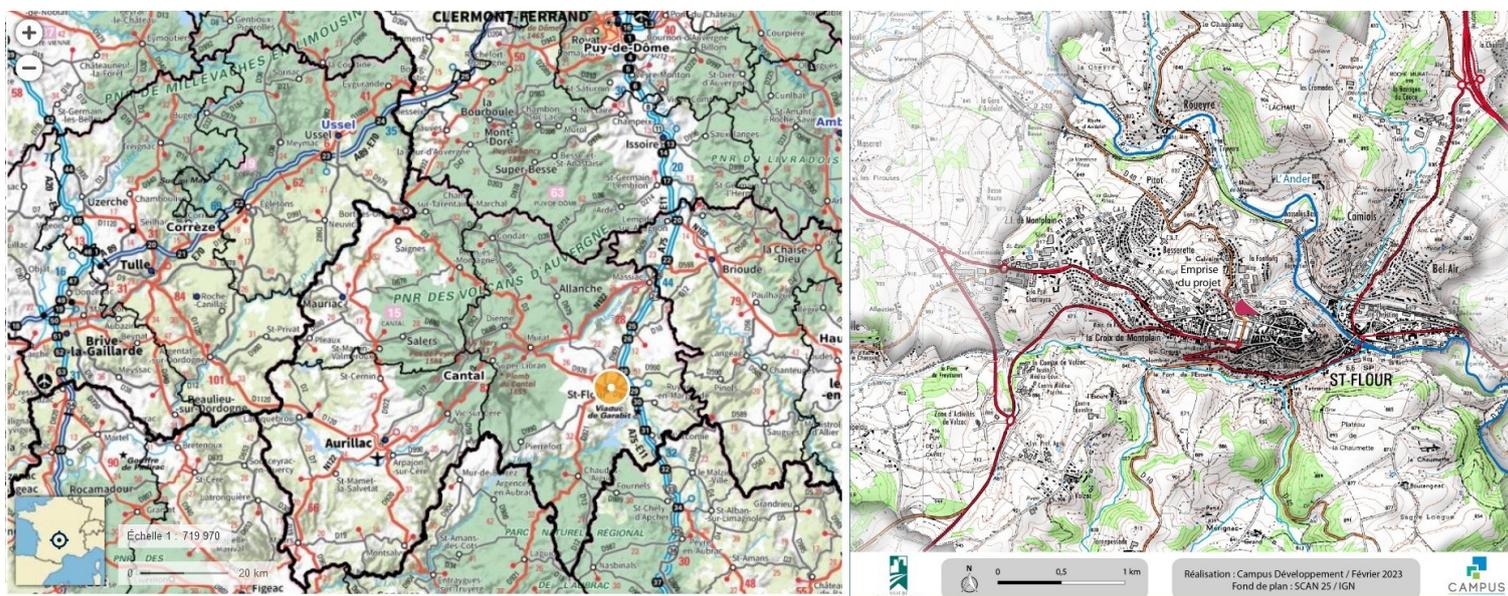


Figure 1: localisation du projet (source : géoportail et dossier)

La réalisation d'une résidence seniors est prévue sur la commune, à l'ouest de la ville haute. La commune dispose d'un plan local d'urbanisme², mais ni son plan d'aménagement et de développement durable (PADD) ni son règlement actuel (écrit et graphique) ne permettent à ce jour de réaliser l'aménagement envisagé. Le site est actuellement classé en zone Ne, zone naturelle dédoublée aux équipements d'intérêts public isolés, et s'avère inconstructible sauf exceptions. « *Seuls sont autorisés dans cette zone, les travaux destinés à la création d'un parking souterrain en glacis de la cité, sous réserve de reconstitution de la forme initiale du glacis de la colline en surface mise en herbe* ». Le PADD fait en outre explicitement mention de la création d'un parking sur ce secteur.

1 Cette commune urbaine fait en effet partie des communes denses ou de densité intermédiaire, au sens de la grille communale de densité de l'Insee. Elle appartient à l'unité urbaine de Saint-Flour, une unité urbaine monocommune de 6 451 habitants en 2020, constituant une ville isolée. Par ailleurs la commune fait partie de l'aire d'attraction de Saint-Flour, dont elle est la commune-centre. Cette aire, qui regroupe 36 communes, est catégorisée dans les aires de moins de 50 000 habitants.

2 Approuvé par délibération du Conseil municipal du 11 juillet 2013.

Mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes

la mise en compatibilité n°2 du PLU de la commune de Saint-Flour (15) pour la création d'une résidence seniors

Avis délibéré le 18 juillet 2023

La commune a donc engagé une déclaration de projet entraînant mise en compatibilité de son plan local d'urbanisme afin de rendre possible cette réalisation.

Le projet consiste en la création d'une résidence pour personnes âgées autonomes de 109 logements (studio au T3), pouvant accueillir jusqu'à 168 personnes, portée par le promoteur immobilier Nexity. A cette offre d'hébergement s'ajoute une offre de services : un service d'accueil et de surveillance disponible 24 heures sur 24, un restaurant, un salon/bar, un salon multimédia, une piscine en rez-de-chaussée, un salon de coiffure, un salon de soins esthétiques, activités sportives ou de santé, un atelier et une salle de gym. Il comprend, en termes d'aménagements :

- un bâtiment (R+4) accueillant les logements, en forme de L, implanté sur la plateforme basse du terrain, couvert par une toiture quatre pans et dont la volumétrie sera assez simple, de façon à être cohérente avec les formes du bâti de la ville haute située à proximité ;
- des emplacements existants pour assurer l'accès au site : l'un situé au niveau de la rue Blaise Pascal (entrée) et l'autre, sur l'avenue Léon Bélard (sortie) donnant sur une voie unique de circulation parallèle aux rues bordant l'emprise du projet et 74 places de stationnement sur ses abords ;
- un terrain de pétanque ;
- différents types d'espaces verts³
- des cheminements piétons sont également prévus pour assurer la liaison avec la ville haute via un ascenseur panoramique qui rapprochera les résidents des commodités ; ni ces cheminements ni l'ascenseur ne sont présentés dans le dossier.

La mise en compatibilité du PLU rendue nécessaire pour réaliser ce projet nécessite de prendre en compte toutes les composantes du projet, y compris les mesures d'évitement, de réduction et de compensation prévues pour celui-ci.

L'Autorité environnementale recommande de prendre en compte l'ensemble du projet de résidence seniors, comprenant ses voies d'accès (cheminements piétons et ascenseur panoramique) la reliant à la ville haute de Saint-Flour.

Par délibération du 7 avril 2023, le Conseil communautaire de Saint-Flour Communauté a décidé de soumettre à évaluation environnementale le projet de mise en compatibilité du PLU de Saint-Flour par examen au cas par cas en application de l'article R.104-14-2° du code de l'urbanisme.

Saint-Flour Communauté a engagé, simultanément à la mise en compatibilité du PLU de Saint-Flour, la modification n°2 de l'Aire de Mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP)⁴ afin de permettre la réalisation de ce projet, en concertation avec l'Architecte des Bâtiments de France. Elle porte notamment sur la suppression du secteur Pne correspondant à un secteur « *destiné à l'accueil d'un parking, en préservant la finition du glacis sur l'effet « vallon* ». Le PLUi de Saint-Flour est également en cours d'élaboration⁵.

-
- 3 - les espaces libres de constructions seront engazonnés et entretenus par la copropriété ;
- le jardin en coeur d'îlot, espace commun situé entre le bâtiment et le talus sera entièrement végétalisé et aménagé ; certains logements du rez-de-chaussée donnant sur le jardin intérieur pourront être dotés de petits jardins privés délimités par des haies ;
- les bosquets encerclant l'aire du projet seront préservés afin de constituer une ceinture végétale autour de la résidence ;
- 4 L'AVAP de la commune de Saint-Flour a été approuvée par délibération du conseil communautaire en date du 20 juillet 2016. La promulgation en juillet 2016 de la loi relative à la Liberté de la Création, à l'Architecture et au Patrimoine a donné naissance aux Sites Patrimoniaux Remarquables (SPR) venant se substituer aux actuelles AVAP. L'actuelle AVAP reste l'outil de gestion du SPR – source : note de présentation page 13.
- 5 Par délibération du Conseil communautaire en date du 22 décembre 2015 et du 8 octobre 2018, Saint-Flour Communauté a prescrit un plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi).



Figure 2: Plans et profils du projet de résidence seniors (source : dossier)

1.2. Présentation de la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de Saint-Flour

Selon le dossier, l'emprise du site située à 871 m d'altitude en contrebas des murailles de la ville haute, est une surface plane qui s'étend sur 12 690 m² (parcelles AN 117, AN 119 et AN 244), ne fait pas l'objet d'une valorisation agricole et n'est occupée par aucune infrastructure particulière. Elle correspond à un ancien terrain de sport de l'école Notre Dame, utilisé actuellement comme parc de stationnement secondaire lors des manifestations exceptionnellement organisées en ville haute. Elle est bordée sur trois de ses côtés, d'une ceinture arborée dense. Elle est située à proximité de plusieurs établissements scolaires : collège Blaise-Pascal, l'école Notre-Dame et le lycée Saint-Vincent ainsi que du centre-ville ancien de Saint-Flour (commerces, administrations, services de santé...) et en contrebas du monument Georges Pompidou. Le terrain est délimité à l'ouest par la rue Blaise Pascal et au Nord/est par l'avenue Léon Bélar.

Le projet de mise en compatibilité du PLU prévoit :

- des ajustements mineurs du projet d'aménagement et de développement durables visant à supprimer les mentions relatives à l'aménagement d'un parking en ville haute; ils ne remettant pas en cause l'économie générale du PLU ;
- la modification du règlement graphique en supprimant la zone Ne de 2,5 ha au profit des zones USr et US, et consistent en ;

- la création d'un secteur USr correspondant au site de la résidence Services Seniors, au sein de la zone US (parcelles cadastrées AN n°117, 110 et 244) soit une surface de 1,5 ha ;
- le reclassement de l'emprise dédiée au service d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD) soit 1 ha en zone US (parcelles cadastrées AI n°196, 134, 523, 524, 525, 526, 527 et 528) ;
- la réduction de la prescription particulière correspondant aux haies sur la parcelle cadastrée AN n°244, à hauteur de l'entrée du site Blaise Pascal (au titre des espaces verts protégés – ancien article L.123-5-1 du code de l'urbanisme devenu l'article L.151-19 du code de l'urbanisme) afin d'être en adéquation avec le cordon arboré existant aujourd'hui ;
- la modification du règlement écrit en supprimant les dispositions réglementaires au secteur Ne et en ajustant le règlement écrit de la zone US pour intégrer les dispositions réglementaires spécifiques au secteur USr nouvellement créé ; ces dispositions sont notamment :
 - l'implantation des constructions par rapport aux limites séparatives est libre, ce qui n'est pas le cas pour le reste du secteur US pour lequel une distance minimum en lien avec le rapport distance-hauteur est à respecter ;
 - la hauteur maximale autorisée ne doit pas excéder 20 mètres, contre 15 mètres et 18 mètres pour des opérations d'intérêt public, si la hauteur de la construction n'altère pas les perspectives sur la ville ancienne, pour le reste de la zone US ;
 - la hauteur des clôtures ne devra pas être supérieure à 1,80 m sur rue et sur les autres limites séparatives. Lorsque la clôture est constituée par un mur formant soutènement, la hauteur sera libre. Pour le reste de la zone US, la hauteur du mur est limitée à 1,40 m sur rue et 1,80 m sinon ;
 - une place de stationnement pour 2 logements ;
 - les aires de stationnement doivent être plantées à raison d'un arbre de haute tige pour 4 places de stationnement. En secteur USr, les plantations pourront être réparties de manière homogène sur l'ensemble du site dédié au projet.

En outre, le coefficient d'occupation des sols est supprimé pour toute la zone US; il était de 0,10 à 0,6 et n'était pas fixé pour certains usages notamment les équipements de santé y compris les résidences de personnes âgées.

Le secteur N était une "zone de protection de site et de paysage". Le secteur Ne étant dédié à la création d'un parking souterrain en glacis de la cité.

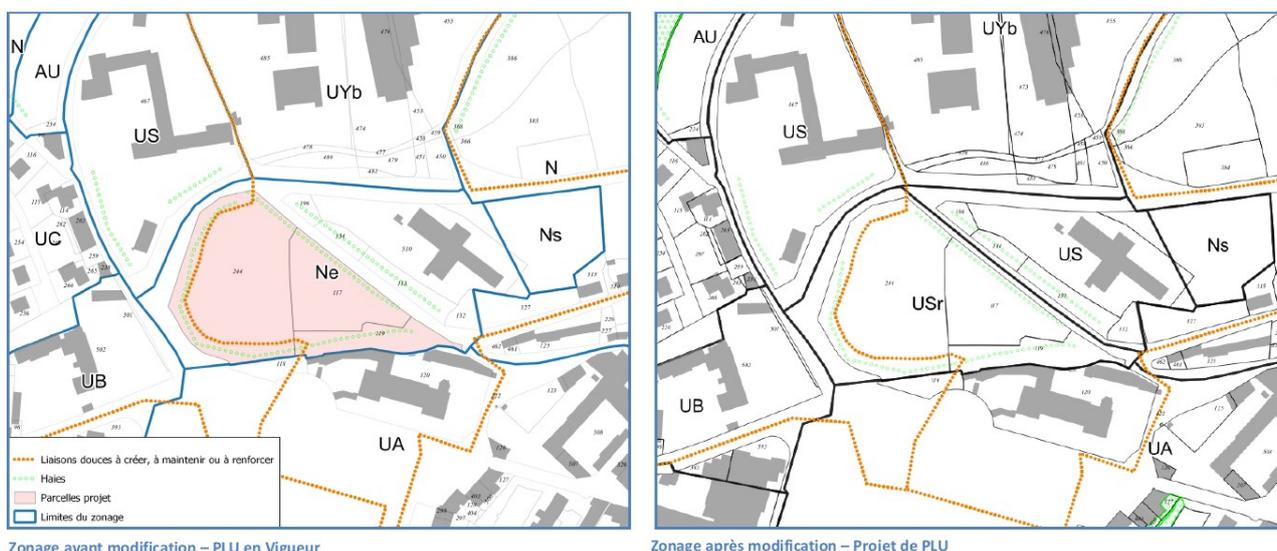


Figure 3: Évolution du règlement graphique du PLU (source : dossier)

1.3. Principaux enjeux environnementaux du projet et du territoire concerné

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

- la ressource en eau en quantité et qualité au regard des nouveaux logements, équipements et services créés ;
- les risques naturels et industriels potentiellement présents sur la zone d'implantation du projet ;
- le paysage dans la mesure où le projet s'installe au sein d'un ensemble remarquable ;
- les milieux naturels.

2. Analyse du rapport environnemental

2.1. Observations générales

Le choix de la commune de réaliser une évaluation "proportionnée" était tout à fait opportun. Pour que la démarche puisse porter ses fruits, cette évaluation aurait dû porter toutefois sur la mise en compatibilité du PLU et prendre en compte les principaux enjeux environnementaux en présence. Or, le rapport environnemental témoigne que la démarche d'évaluation s'applique au projet de résidence seniors et non pas à la mise en compatibilité présentée. Aucune analyse n'est faite de l'évolution des zonages ni du règlement écrit sur lesquels aurait dû porter l'évaluation. De même, l'analyse des solutions de substitution raisonnable porte sur le projet et non pas la mise en compatibilité. En outre, un seul enjeu environnemental a été retenu pour appliquer la démarche d'évitement et de réduction alors que le maître d'ouvrage en liste quatre⁶ comme s'appliquant au projet.

L'Autorité environnementale recommande de faire porter la démarche d'évaluation environnementale sur la mise en compatibilité du PLU et de prendre en compte les principaux enjeux environnementaux retenus, de façon proportionnée, ou à défaut de mettre à profit la démarche d'évaluation environnementale de l'élaboration du PLU en cours de finalisation. Elle recommande, au vu des lacunes du dossier, de lui représenter l'évaluation environnementale de l'évolution du PLU, revue, avant toute approbation de celle-ci.

La partie 2.2 du présent avis tire parti des éléments fournis au dossier sur le projet de résidence seniors pour guider la commune dans l'évaluation environnementale, à conduire, de la mise en compatibilité du PLU et dans sa prise en compte de l'environnement.

2.2. Articulation du projet de plan local d'urbanisme (PLU avec les autres plans, documents et programmes

L'articulation de la mise en compatibilité du PLU avec les autres plans, documents et programmes est abordée au travers du Scot Est Cantal intégrateur, approuvé le 12 juillet 2021. Il se focalise cependant sur les sujets relatifs aux logements et à la consommation d'espace sans aborder les autres thématiques telles que l'intégration de la gestion des risques en amont du développement ainsi que des eaux pluviales, la préservation des milieux récepteurs, la prise en compte des sites et sols pollués, la valorisation des sites touristiques (richesse architecturale et archéologique de la ville historique de Saint-Flour), et le paysage notamment en assurant la qualité de l'intégration paysagère des aménagements malgré l'existence d'une Avap .

6 la protection des eaux superficielles, la préservation du paysage, celle des continuités écologiques et les risques
Mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes
la mise en compatibilité n°2 du PLU de la commune de Saint-Flour (15) pour la création d'une résidence seniors
Avis délibéré le 18 juillet 2023

L'Autorité environnementale recommande d'élargir l'analyse de l'articulation de la mise en compatibilité du PLU avec les autres documents aux principaux enjeux environnementaux retenus pour le projet .

2.3. État initial de l'environnement, incidences de la mise en compatibilité du plan local de l'urbanisme

2.3.3. Eau et Assainissement :

Saint-Flour appartient en totalité au bassin versant de l'Ander, affluent de la Truyère et sous affluent de la Garonne par le Lot. La Rivière est localisée à 390 m de la limite cadastrale sud-ouest du projet. La notice de présentation du dossier précise que « *dans la configuration actuelle, une partie des eaux pluviales s'infiltré directement et gravitairement dans l'horizon supérieur du sol. Une fois cette formation saturée, l'eau ruisselle sur le sol et trouve son exutoire dans la rivière de l'Ander.* Si selon la note de présentation, « *le projet n'aura pas d'impact sur les eaux superficielles* », elle ne précise pas l'état chimique et écologique de cette rivière. Les impacts du projet en termes d'artificialisation des sols ne sont pas évoqués.

Le réseau d'alimentation en eau potable est ravitaillé par quatre secteurs d'alimentation situés sur les contreforts du Plomb du Cantal, comprenant les sources de la Sagnette, les sources des Échamps, les sources du Riou et les forages des Fraux. La zone d'implantation étant localisée en centre-ville, elle sera alimentée par la conduite principale reliée au réservoir Fraissinet (3 500 m³). En termes d'alimentation ou de qualité de l'eau, la note de présentation n'évoque pas de problème particulier. « *L'adéquation entre la ressource, en termes de qualité comme de quantité, et les besoins induits par les évolutions du PLU est garantie* » selon le dossier. Cette question de la disponibilité, de la qualité et de la sécurisation de l'eau de consommation humaine constitue cependant un enjeu prioritaire sur le territoire. Dans ce cadre, la délégation départementale de l'Agence régionale de santé rappelle que chaque ouvrage de captage doit faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique (article L. 1321-2 du Code de la santé publique) définissant des périmètres de protection des captages et une autorisation de distribuer de l'eau (article L. 1321-7 du Code de la santé publique). Or, le captage des Échamps ne respecte pas cette obligation et expose potentiellement les consommateurs notamment les plus vulnérables tels que les personnes âgées concernées par ce projet, à un risque sanitaire. Toutefois, ce captage, comme les trois autres sources d'eau, alimente le réservoir de Fraissinet après traitement au dioxyde de chlore dans la station de traitement de Paulhac ce qui limite les risques sanitaires. De plus, à ce projet de résidence, s'ajoutent un projet de piscine et d'autres services potentiellement consommateurs d'eau. Il est indispensable d'évaluer quantitativement l'adéquation entre les volumes d'eau produits par la commune de Saint-Flour et les consommations en eau du projet.

D'après le dossier, la future résidence sera raccordée au réseau d'assainissement collectif des eaux usées et des eaux pluviales, géré en régie par la commune et sera connectée à la nouvelle station d'épuration d'une capacité nominale de 13 600 EH qui a reçu en 2021 une charge maximale en entrée de 7 444 équivalent habitant (EH). La capacité est jugée suffisante pour accueillir 168 personnes supplémentaires. Néanmoins, cette affirmation doit s'appuyer sur des données précises de la situation actuelle. En effet, à sa mise en service fin 2019, cette station disposait d'une marge d'avenir de 2 099 EH⁷ dont 1 000 pour les logements et il s'avère nécessaire de connaître la part consommée de cette marge depuis cette date. Le dossier n'expose pas ces éléments quantitatifs, ni ne décrit les modalités de gestion des eaux pluviales du site.

⁷ Données connues au moment du dépôt du dossier « loi sur l'eau » soit une augmentation de la population de 1 000 EH, de 400 EH pour les ZAC/ZI, de 600 EH pour les industriels, et arrondi supérieur de la capacité 99 EH – source : service eaux et milieux aquatiques de la DDT 15.

L'Autorité environnementale recommande de réaliser un diagnostic complet permettant de démontrer l'adéquation entre la ressource en eau en quantité et qualité, les capacités d'assainissement restantes de la station d'épuration et les projets de développement envisagés à l'échelle du territoire communal, notamment celui de résidence seniors. Les incidences de l'artificialisation des sols en termes de gestion des eaux pluviales sont à évaluer.

2.3.4. Les risques :

2.3.4.4. Les risques naturels

La commune de Saint-Flour est concernée par le plan de prévention des risques inondation (PPRi) de l'Ander et ses affluents. Le territoire communal subit un aléa de niveau 5 combinant inondations de plaine et torrentielles. D'après la note de présentation, « *compte tenu de son altimétrie et de l'escarpement de la vallée de l'Ander, l'emprise du projet apparaît en dehors de tout champ d'expansion des crues puisqu'elle surplombe le lit mineur de la rivière de plus de 80 m* ».

Le territoire a connu des glissements de terrains ainsi que des chutes de pierres et de blocs. La commune est couverte par le plan de prévention des risques (PPR) mouvement de terrain de Saint Flour approuvé le 27/01/2012 qui cible principalement les falaises basaltiques surplombant l'Avenue des Orgues, la falaise du Point de Vue, un pan de falaise surplombant la rue des Planchettes ainsi que la falaise longeant la rue de Belloy. Les parcelles concernées par le projet sont classées en risques faibles du PPR. Selon le dossier, aucun évènement n'a été constaté sur l'emprise du projet. Ces trois parcelles sont effectivement incluses dans la zone bleue (ZB2)⁸ du PPR mouvement de terrain et à ce titre, d'après le chapitre 3 « Dispositions applicables en zone bleue ZB2 », les nouveaux projets doivent faire l'objet d'une étude géotechnique spécifique ou d'un avis donné par un expert géotechnicien analysant l'aléa mouvement de terrain au droit du site. Cette analyse doit également porter sur l'impact du projet envers la stabilité du site et définir les mesures de prévention et de protection à mettre en œuvre. Cette étude et ses résultats sont absents du dossier. Ce point est d'autant plus important que ces études doivent s'appliquer également à l'ascenseur panoramique et aux cheminements piétons, inclus dans le projet, sur le positionnement desquels aucune information n'est fournie.

En outre, le dossier (courrier de l'ABF) fait état d'une fragilisation de la base des murs du bâtiment nord-ouest de la Visitation au sommet des parcelles du projet du fait d'une fragilisation du talus surplombant le secteur USr, consécutive à des terrassements effectués sur le secteur, et de la nécessité de consolider ce talus.

S'agissant des risques « retrait gonflement des argiles », le dossier précise que ce sont principalement les terrains en fond de vallées qui sont concernés par le phénomène et que néanmoins, la commune de Saint-Flour est considérée « à risque majeur » et que cet aléa devra être pris en compte dans la réalisation du projet. Le dossier n'évoque pas le fait que cet aléa est particulièrement affecté par le changement climatique, ce dernier conduisant à des alternances entre périodes de sécheresse et périodes humides de plus en plus fréquentes et de plus en plus amples.

Les trois parcelles sont également affectées par un potentiel radon de catégorie 3 et il est nécessaire de traduire l'intégration de ce risque par des solutions techniques de construction préventive pour prévenir l'accumulation de ce gaz dans le bâtiment.

8 Zone ZB2 : zone bleu clair exposée à un risque « chute de bloc, glissement de terrain et/ou érosion de berge » faible.

La note de présentation du dossier nécessite de localiser ces différents risques sur une carte afin de les visualiser globalement.

2.3.4.5. Les risques industriels

Le dossier départemental des risques majeurs recense deux types de risques majeurs sur le territoire communal :

- d'une part, la présence de l'entreprise « Bonilait » à environ un kilomètre du site d'implantation du projet ainsi que huit installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) qui fonctionnent sous un régime déclaratif ; Bonilait Protéines est soumis à déclaration pour un stockage de 21 tonnes de gaz inflammables liquéfiés de catégorie 1 ou 2, de 6,2 tonnes de substances et mélanges liquides présentant un risque de toxicité aiguë catégorie 3 pour les voies d'exposition par inhalation et une installation de combustion.

- d'autre part, le « transport de matières dangereuses » puisque la ville de Saint-Flour est traversée ou située à proximité de plusieurs infrastructures particulièrement fréquentées telles que l'A75, la RN9, la RD926 et la RD921.

Selon le rapport environnemental, aucun accident industriel majeur n'a été recensé à Saint-Flour à ce jour ; il conclut que le projet présente un enjeu faible voire nul vis-à-vis de ce risque. Le projet ne se situe pas à proximité de ces infrastructures.

Selon la note de présentation, l'emprise du site est concernée par la présence d'un « ancien site industriel ou activités de service » sans plus de précision sur le sujet. L'examen de la base Casias montre que sur cette parcelle a existé un garage d'entretien de véhicules (le garage Garrel) susceptible d'avoir pollué les sols (fiche AUV1501190). Le risque de pollution des sols sur le site est jugé faible. Toutefois, il revient au porteur de projet de s'assurer de la compatibilité entre l'usage retenu et l'état des sols. Lorsqu'un site a accueilli une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) dans le passé et qu'il n'existe plus d'exploitant (radiation du registre du commerce, défaillance financière) ou bien lorsque ce site a été inscrit en secteurs d'informations sur les sols (SIS)⁹ – pollution avérée, plus d'exploitant – les articles L556-1 et 2 du code de l'environnement actent que le maître d'ouvrage à l'initiative du changement d'usage, devient responsable de la mise en conformité entre l'état des sols et l'usage qu'il prévoit. Cela passe par le recours à un bureau d'études certifié "sites et sols pollués" (suivant la norme NF X 31-620) ou équivalent et souvent nécessite un diagnostic. En effet, le maître d'ouvrage doit ainsi définir selon les modalités précisées à l'article R 556-1 du code de l'environnement « ... sur la base d'une étude de sols comprenant les éléments mentionnés à l'article R. 556-2, les éventuelles mesures de gestion de la pollution des sols, y compris les eaux souterraines, qui permettent d'assurer la compatibilité entre l'état des sols et la protection des intérêts mentionnés au premier alinéa de l'article L. 556-1, au regard du nouvel usage projeté¹⁰.

9 En effet, sur un terrain répertorié sur un SIS, le maître d'ouvrage fournit dans le dossier de demande de permis de construire ou d'aménager une attestation, réalisée par un bureau d'étude certifié dans le domaine des sites et sols pollués ou équivalent, garantissant la réalisation d'une étude des sols et de sa prise en compte dans la conception du projet de construction ou de lotissement (cf. L.556-2 du code de l'environnement).

10 Dès lors que l'un des nouveaux usages projetés est un usage d'accueil de populations sensibles, au sens du 6° du I de l'article D. 556-1 A, le maître d'ouvrage à l'initiative du changement d'usage transmet, pour information, l'attestation prévue à l'article L. 556-1 à l'inspection des installations classées et à l'Agence régionale de santé dans les quinze jours suivant sa réception par le maître d'ouvrage ou, au plus tard, le jour du dépôt de la demande de permis de construire ou d'aménager ou de la déclaration préalable. Dans le cas où une étude de sol a été réalisée, le maître d'ouvrage la transmet à l'Agence régionale de santé si elle en fait la demande. »

En outre, le maître d'ouvrage devra s'assurer en tant que producteur des terres excavées dans le cadre des travaux de terrassement, du suivi et de la traçabilité des terres excavées.

Le contenu des registres chronologiques est défini par l'arrêté du 31 mai 2021, qui est entré en vigueur au 1er janvier 2022. La tenue d'un registre chronologique est prévue par le I de l'article R.541- 43-1 du Code de l'Environnement (CE) dès lors que des terres excavées (TEX) sont produites, expédiées, transportées, collectées, réception-

Mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes

la mise en compatibilité n°2 du PLU de la commune de Saint-Flour (15) pour la création d'une résidence seniors

L'Autorité environnementale recommande de :

- **cartographier précisément les différents risques présents sur la commune et plus particulièrement sur le site concerné par la présente saisine ;**
- **s'assurer qu'aucune population supplémentaire ne sera exposée à des risques naturels comme sanitaires notamment en procédant aux études complémentaires nécessaires ainsi qu'en proposant des solutions techniques préventives de construction.**

2.3.5. Paysage :

Le site est compris dans le site patrimonial remarquable de Saint-Flour, lequel précise que le secteur Ne correspond entre autres, 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 et à proximité immédiate des sites inscrits « promenade Spy des Ternes » et « du Calvaire et ses abords ».

Le dossier propose des photos de covisibilités potentielles avec le projet ainsi que des coupes et profils du projet, cependant, au vu de la sensibilité du site, des photomontages « quatre saisons » sont nécessaires pour visualiser le projet à une échelle proche et éloignée. Selon la note de présentation, le site d'implantation du projet a peu d'impact sur la lisibilité de la ville haute et des remparts, car il dispose d'un site favorable à une bonne intégration : topographie en creux avec un important dénivelé, une trame arborée existante composée de sujets adultes d'une hauteur suffisamment importante pour masquer la nouvelle construction. Le projet ne sera visible que depuis le collège Blaise Pascal, le parvis du monument Georges Pompidou et la partie basse de la rue Blaise Pascal. Les travaux devront néanmoins selon le dossier veiller à préserver l'ensemble de la trame arborée (en protégeant les arbres de la destruction du sol naturel sur un rayon d'au moins 4 m, de la coupe des racines, de la casse des branches ou de l'endommagement des troncs, du stockage de terre ou de décharge au pied des arbres, du tassement du sol par les engins, de la mise en place d'un revêtement de sol, du déversement de produits chimiques et des remblais en pieds d'arbres) et effectuer un diagnostic phytosanitaire pour évaluer leur santé et élaborer une stratégie de renouvellement sur le long terme.

Il n'y a qu'un photomontage "avec projet", depuis le collège Blaise Pascal et aucun depuis la ville haute, depuis le monument Pompidou, depuis les quartiers ouest.

L'Autorité environnementale recommande de compléter l'analyse paysagère par des photomontages « quatre saisons » avec le projet de résidence seniors, réalisés à une échelle proche et éloignée, et le cas échéant de proposer des mesures d'évitement et réduction complémentaires.

2.3.6. Milieux naturels

Une carte présente les différents zonages présents sur le territoire communal. Le patrimoine naturel de Saint-Flour est riche et diversifié et en assez bon état de conservation avec la présence de plusieurs sites Natura 2000 zone spéciale de conservation (ZSC) « Affluents rive droite de la Truyère Amont », zone de protection spéciale (ZPS) « Planèze de Saint-Flour » ainsi que des inventaires Znieff de type I et II. Le site ne se situe dans aucun périmètre de Protection et d'inventaire du patrimoine naturel, mais il est localisé à 900 m de la znieff de type 1 la plus proche et à 2 km du premier site Natura 2000. L'emprise du projet est située à environ 400 m d'un corridor à

nées, regroupées, transitent et si elles font l'objet de négoce ou de courtage.

L'obligation de transmission des registres chronologiques au registre national électronique (Registre National des Déchets, Terres Excavées et Sédiments) est prévue par le II de l'article R.541-43-1 du CE.

Mission régionale d'autorité environnementale Auvergne-Rhône-Alpes

la mise en compatibilité n°2 du PLU de la commune de Saint-Flour (15) pour la création d'une résidence seniors

Avis délibéré le 18 juillet 2023

page 13 sur 17

tendance thermophile. Ces derniers secteurs constituent des axes privilégiés le long desquels les espèces animales et végétales peuvent se déplacer entre les différents réservoirs de biodiversité. Du fait de l'éloignement avec les différents espaces naturels protégés, le dossier considère que l'impact du projet sur ces différents éléments est faible voire nul. Cette affirmation ne repose cependant sur aucune analyse poussée et la note de présentation confirme cette insuffisance en indiquant que « *des investigations de « terrain » ont été réalisées au cours de l'hiver 2023, en particulier par un paysagiste et que les analyses sur les milieux naturels demeurent succinctes* » (page 53 de la note de présentation). En outre, dans le rapport de présentation du PLU en vigueur (page 204), il est précisé que le secteur Ne d'une surface de 2,5 ha correspondant au projet initial de parking place Pompidou, va entraîner la disparition d'un espace semi-naturel (terrain de sport planté d'arbres) au contact de la ville, nécessitant une prise en compte de cette spécificité et que le projet devra faire l'objet d'une étude environnementale et paysagère pour définir le projet le moins impactant. En tout état de cause, les inventaires de la biodiversité sont à mener sur quatre saisons, en particulier du printemps à l'automne. Au stade programmatique (d'évolution du document d'urbanisme) un minimum d'inventaire sur ces périodes est à mener.

L'Autorité environnementale recommande de réaliser, dès le stade de la mise en compatibilité du PLU, une première étude environnementale (biodiversité) du secteur pour caractériser sa sensibilité en la matière .

2.4. Alternatives examinées et justification des choix retenus au regard des objectifs de protection de l'environnement

Selon le dossier, l'intérêt général du projet se justifie pour plusieurs raisons :

- la réponse au vieillissement de la population du bassin de Saint-Flour ;
- une implantation favorable pour les promoteurs puisqu'aucune structure similaire n'est recensée dans le bassin de vie et le site d'implantation est situé à proximité de tous les services (commerces, administration, services de santé...) ;
- la valorisation d'une emprise communale peu utilisée idéalement placée à proximité du centre-ville ;
- un projet en adéquation avec les documents de planification (SCot, PLUi/PLU) ;

Comme indiqué dans la note de présentation, Saint-Flour Communauté a fait le choix d'anticiper l'évaluation environnementale afin de réduire les délais et ainsi faire en sorte que le projet de résidence aboutisse le plus rapidement possible alors que le PLUi est en cours de réalisation sur son territoire. Elle précise « *qu'il s'agit d'une actualisation de l'évaluation environnementale proportionnée aux enjeux liés à la réalisation du projet d'autant plus que l'élaboration du PLUi de Saint-Flour Communauté est en cours et qu'il fera prochainement l'objet d'une évaluation environnementale plus globale. L'évaluation porte donc essentiellement sur le volet paysager* ». Le paysage n'étant pas le seul enjeu environnemental du territoire et du projet de mise en compatibilité, une actualisation plus conséquente de l'évaluation environnementale existante serait nécessaire sauf à tirer profit de l'évaluation environnementale complète réalisée dans le cadre du projet de PLUi pour traiter ce besoin d'évolution du PLU et rendre possible le projet de résidence seniors.

Le dossier ne fait pas état de la recherche d'autres solutions d'implantation du projet à l'échelle intercommunale, ni analysé d'autres variantes sur le site moins impactantes en termes de dispositions réglementaires du PLU dans le cadre de cette mise en compatibilité ; de plus, l'évolution du PLU présentée n'aborde pas la question de l'augmentation potentielle de la circulation induite par

ce nouvel aménagement et ses services connexes, de l'offre de transports collectifs existante, en particulier avec la présence à proximité de plusieurs établissements scolaires.

L'Autorité environnementale recommande de proposer le cas échéant d'autres sites d'implantation au sein de Saint-Flour Communauté ou d'autres variantes du projet sur site moins impactantes pour l'environnement et la santé humaine..

En outre et surtout, le choix du périmètre retenu pour l'évolution du règlement graphique n'est pas justifié, en ce qu'il concerne a priori un périmètre largement supérieur à celui du projet : le zonage nécessaire au projet est évalué à 1,5 ha quand 2,5 ha de zone Ne sont déclassés dont 1,5 ha en zonage USr et 1 ha correspondant au Sessad (ouvert en mai 1995) en zonage US, sans explication. Ainsi, la suppression du règlement Ne, qui aurait dû s'appliquer sur 1 ha, prive le secteur concerné des protections associées qui ne sont d'ailleurs pas décrites dans le rapport fourni.

En outre la réduction de la protection du cordon arboré sur la parcelle 244 à hauteur de l'entrée depuis la rue Blaise Pascal "*pour être en adéquation avec le cordon arboré existant aujourd'hui*" ne paraît pas fondée sur des critères environnementaux, et témoigne de l'absence de respect de cette protection apportée par le PLU en vigueur et du choix de la commune de ne pas restaurer ce cordon arboré. Aucune compensation à cette disparition n'est mentionnée. La largeur du cordon arboré inscrit dans le règlement graphique ne correspond pas en outre à celle de la strate arborée existante dont le dossier (maîtrise d'ouvrage et ABF) dit pourtant l'importance de la conserver.

L'Autorité environnementale recommande de justifier les choix d'évolution des règlements graphiques et écrits, notamment au regard de critères environnementaux, et à défaut de les reconsidérer.

2.5. Mesures prévues pour éviter, réduire ou compenser les incidences du projet sur l'environnement

L'application de la séquence « éviter-réduire-compenser » (ERC) se limite à la phrase suivante : "*conformément au principe de proportionnalité de l'évaluation environnementale, l'attention a été portée aux questions relatives à la protection des eaux superficielles, à la préservation du paysage et des continuités écologiques et aux risques*". De plus, le dossier indique que « *la faisabilité du projet de résidence seniors a été étudiée et affinée en fonction des résultats obtenus à l'occasion des différentes expertises de terrains* » et que « *les mesures d'évitement et de réduction ont été recherchées prioritairement, afin que la mise en œuvre de l'évolution du PLU n'ait pas d'incidences résiduelles significatives sur l'environnement* » sans démontrer, ni apporter des preuves suffisantes permettant de conforter cette affirmation.

Ainsi, comme déjà évoqué au §2.1, l'évaluation environnementale de la mise en compatibilité est trop partielle en ce qu'elle ne traite pas les enjeux principaux identifiés.

L'Autorité environnementale recommande de fournir une évaluation des incidences du projet s'appuyant sur un état initial complété.

2.6. Dispositif de suivi proposé

La note de présentation ne prévoit pas de partie dédiée aux modalités de suivi du projet, car les mesures ERC ne sont pas clairement exposées. La seule exception concerne la conservation de la trame arborée présente sur le site assurant une bonne insertion du projet. Elle devra faire l'objet

d'un suivi et d'un entretien régulier ainsi que d'une stratégie de renouvellement des sujets sur le long terme sans préciser sa fréquence.

L'Autorité environnementale rappelle que le dispositif de suivi doit permettre de vérifier le degré d'efficacité des mesures prises pour éviter, réduire et si besoin compenser les atteintes de l'évolution du PLU, durant toute la durée de ces atteintes. Ce dernier devra être complété au regard des insuffisances relevées tout au long de cet avis.

L'Autorité environnementale recommande de compléter le dispositif de suivi afin qu'il porte sur l'ensemble des mesures prises pour éviter et réduire les incidences de la mise en compatibilité sur l'ensemble des enjeux environnementaux du territoire et du projet à l'origine de celle-ci.

2.7. Résumé non technique

Le résumé non technique est sommaire, et comprend essentiellement un tableau récapitulatif des enjeux environnementaux du projet attribuant le niveau le plus fort -modéré- au radon, et aux risques de mouvement de terrain et de retrait et gonflement d'argiles et notamment un niveau faible au paysage. Ce classement n'est pas cohérent avec le reste du dossier et est à revoir, donnant au public une information différente de celle du reste du dossier.

L'Autorité environnementale recommande de reprendre l'intégralité du résumé non technique de l'évaluation environnementale.

3. Prise en compte de l'environnement par le projet de mise en compatibilité du PLU

Il ressort de cette évaluation environnementale annoncée comme "proportionnée" par la maîtrise d'ouvrage, que les enjeux et les incidences du projet n'ont pas été suffisamment approfondis en particulier sur les sujets tels que la ressource en eau, les risques et les milieux naturels, reportant cet exercice à l'évaluation environnementale complète réalisée dans le cadre du projet d'élaboration du PLUi en cours de finalisation.

En outre, les quelques mesures d'évitement et de réduction des incidences paysagères de la mise en compatibilité évoquées dans le rapport environnemental ne sont pas traduites par des prescriptions dans le règlement écrit ou graphique du PLU, ni même traduites dans une OAP.

Le dossier indique que "*le projet semble prévoir la plantation d'arbustes au niveau de l'entrée de la résidence. Il serait cependant judicieux de prolonger la trame arborée dans une volonté de cohérence avec le site actuel, et afin de minimiser les covisibilités et de renforcer l'atmosphère de parc.*" Ce souhait n'est pas traduit dans le règlement. De la même manière, le maintien plus large de l'ensemble des arbres existants, qui dépassent assurément le seul cordon arboré protégé, est souhaité par la commune¹¹ sans faire l'objet de prescriptions dans la mise en compatibilité du PLU.

11 "le projet de résidence ne prévoit pas l'abattage des arbres existants, ni la modification du profil des talus, qui garantissent la bonne insertion du bâtiment dans le grand paysage. Les travaux de construction devront néanmoins veiller à préserver l'ensemble de la trame arborée en protégeant les arbres de la destruction du sol naturel sur un rayon d'au moins 4m, de la coupe des racines, de la casse des branches ou de l'endommagement des troncs, du stockage de terre ou de décharge au pied des arbres, du tassement du sol par les engins, de la mise en place d'un revêtement de sol, du déversement de produits chimiques et des remblais en pied d'arbre."

En ce qui concerne le volet paysager, l'Autorité environnementale rappelle qu'il sera nécessaire d'annexer le SPR modifié comme évoqué précédemment (Cf. 1.1.) puisque ce dernier a un statut de servitude d'utilité publique, auquel le zonage nouvellement créé doit se conformer.

En outre, un des objectifs du PADD est le développement touristique par la mise en valeur de la ville « renforcer l'attractivité, l'accueil et l'image de Saint-Flour comme ville étape », mais aussi la préservation de la qualité naturelle et paysagère « un coeur de nature à préserver » et ainsi éviter les risques d'altération des paysages. Or, le zonage « Ne » initial comprenant non seulement le site du projet, mais aussi les parcelles plus à l'est, ne prévoyait pas de bâtiment, à l'exception des émergences ponctuelles (20 m² maximum par émergence) nécessaires aux installations techniques (accès, sorties, ascenseurs, ventilations), destiné à l'implantation d'un parking souterrain sous réserve de reconstitution de la forme initial du glacis de la colline en surface mise en herbe. Le secteur US créé, dédié à l'implantation des équipements publics ou privés tels que les administrations, services publics, les établissements scolaires, culturels et sportifs, équipements techniques ainsi qu'aux équipements d'accueil et d'animation touristiques dont la sous-zone Usr correspond au site de la résidence services seniors, prévoit désormais l'implantation d'installations classées soumises à autorisation sous conditions, les constructions à usage d'habitation nécessaires au fonctionnement, à la surveillance ou au gardiennage de la zone, l'hébergement lié à un équipement, tels que les logements de fonction, internat, auberge de jeunesse et concernant le secteur Usr, les logements et hébergements de la résidence service seniors et les activités connexes. Ceci représente un changement radical dont la justification nécessite d'être étayée, en particulier au regard du périmètre du SPR et dont les incidences doivent être évaluées et les mesures pour les éviter et les réduire présentées, comme déjà évoqué au § 2.3, et traduites dans le règlement du PLU, à défaut de reconsidérer les choix effectués.

Par conséquent, le projet de mise en compatibilité du PLU de Saint-Flour ne prend pas en compte l'environnement au juste niveau.

L'Autorité environnementale recommande :

- **d'annexer le SPR modifié au PLU qui constitue une servitude d'utilité publique, à laquelle la zone du projet doit se conformer ;**
- **de prendre en compte dans le PLU les enjeux relatifs à la gestion des eaux pluviales, aux risques, au paysage et à la biodiversité, mais également la desserte en transport collectif , en les traduisant en prescriptions réglementaires et orientations.**