



Club SCoT et montagne Compte-rendu de la réunion du 8 juin 2016

La quatrième rencontre¹ du Club SCoT et montagne s'est tenue le 8 juin 2016 lors des pré-Rencontres des SCoT à Nevers.

Cette réunion portait principalement sur le thème : « Le SCoT intégrateur de la loi Montagne : quelles obligations et/ou possibilités pour les SCoT en montagne ? ». Ce thème a été traité avec une approche juridique, et avec des exemples d'application, tirés essentiellement de l'expérience du SCoT de l'Aire gapençaise et du SCoT Tarentaise-Vanoise.

Un point a été fait également sur l'acte 2 de la loi Montagne et sur le projet de loi Montagne 2, grâce à la présence de M. Alain Vandervorst, du bureau de la législation de l'urbanisme à la DHUP (Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) – MLHD/MEEM.

Information post-réunion :

Le projet de loi Montagne 2 a été déposé auprès du Conseil d'Etat fin juillet 2016. Il est prévu un dépôt du texte au Parlement à l'automne pour une adoption définitive du projet de loi à la fin de l'année 2016.

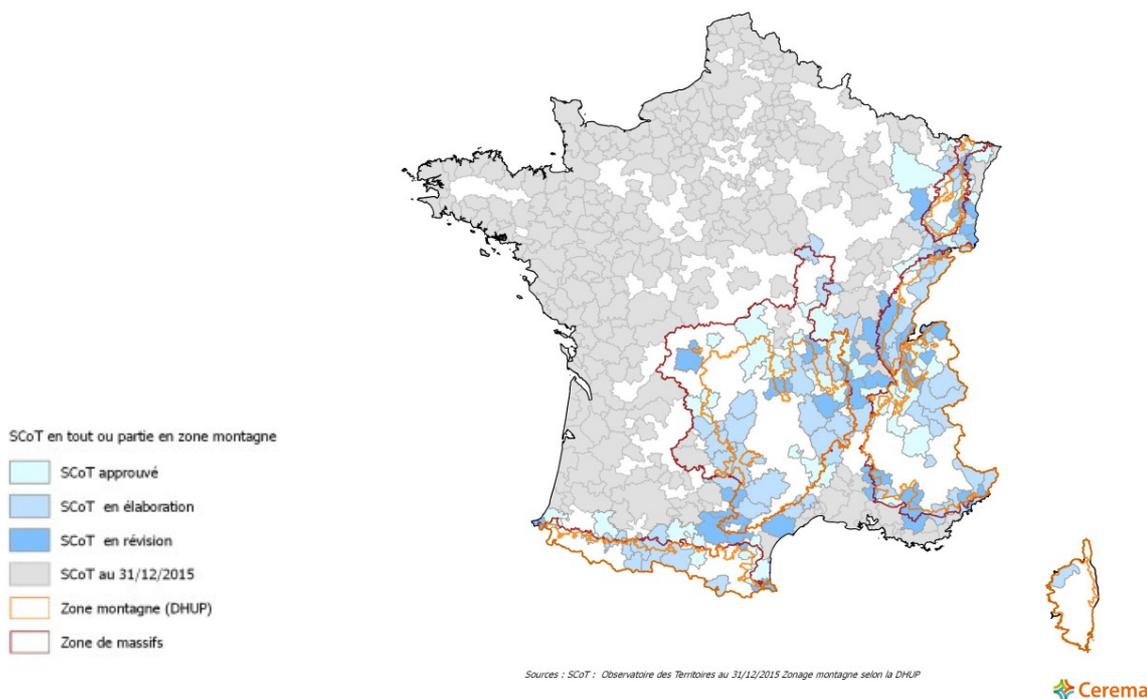
A noter :

**Prochaine réunion du Club SCoT et montagne
le jeudi 10 novembre 2016 de 9h à 16h environ
à LYON (locaux du SEPAL)**

1 Liste des participants en annexe

Préambule : la situation des SCoT en montagne au 31 décembre 2015

Selon les données de l'Observatoire des Territoires² en date du 31.12.2015, et selon le zonage Montagne de la DGALN-DHUP, **environ un quart des SCoT métropolitains sont situés en tout ou partie en zone de montagne** (119 SCoT sur 452 SCoT métropolitains).



Parmi les 119 SCoT en zone de montagne, 27% sont approuvés, 27% sont en révision, 46% sont en élaboration, avec la répartition suivante selon les massifs (4 SCoT étant à cheval sur deux massifs) :

Etat	Alpes	Jura	Massif Central	Pyrénées	Vosges	Corse	Alpes et Jura	Alpes et Massif Central	Jura et Vosges	Massif Central et Pyrénées
Schéma approuvé	29%	0%	30%	33%	33%	0%	0%	0%	100%	0%
Schéma en révision	34%	42%	23%	13%	25%	0%	0%	0%	0%	100%
Schéma en élaboration	37%	58%	48%	53%	42%	100%	100%	100%	0%	0%

² <http://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/node>

Le SCoT intégrateur de la loi Montagne

Approche juridique

Selon le code de l'urbanisme (article L.131-1 CU), le SCoT doit être compatible avec les dispositions particulières aux zones de montagne (articles L.122-1 et s. CU) ; les PLU et cartes communales doivent être compatibles avec le SCoT. La loi ALUR a confirmé le rôle du SCoT « intégrateur » (intégrateur des documents de planification supérieurs, des dispositions spécifiques ...).

Ces principes renvoient à la notion de compatibilité du SCoT avec la loi Montagne (dans le sens « ne pas contrarier »), mais aussi à celle d'« intégration » des dispositions de la loi Montagne dans le SCoT (dans le sens, « apporter des précisions et compléments », par exemple pour expliciter la notion de « hameau » ou de « groupe de constructions »).

La DHUP a produit une « Instruction du Gouvernement en date du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme », qui demande de « mieux assurer l'intégration des dispositions de la loi Littoral dans les documents d'urbanisme », en désignant le SCoT comme « l'outil à privilégier pour décliner les principes de la loi Littoral »³. Cette instruction a valeur de directive adressée par le ministre concerné aux services chargés de leur application, sous réserve, le échéant, de l'examen particulier des situations individuelles. On peut s'attendre à ce que l'instruction prévue relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme tienne un discours analogue en demandant aux documents d'urbanisme de mieux assurer l'intégration des dispositions d'urbanisme de la loi Montagne, en ciblant également les SCoT pour assurer cette intégration.

L'obligation de compatibilité des SCoT avec la loi Montagne ne doit pas occulter l'obligation de compatibilité des SCoT avec les schémas régionaux, départementaux ...

Pour préparer la réunion, les six questions suivantes ont été posées à JP. Strebler, appui juridique du club "SCoT et montagne". Les réponses figurant dans la note jointe en annexe ont été passés en revue lors de la réunion.

Sur l'obligation de compatibilité du SCoT avec les dispositions particulières aux zones de montagne : *Question 1- Qu'est-ce que cette obligation de compatibilité signifie pour les SCoT en montagne : à quelles obligations et/ou possibilités renvoie-t-elle ? Comment cela doit-il se traduire : le SCoT doit-il comprendre explicitement un volet sur sa compatibilité avec la loi Montagne ?*

Sur les obligations complémentaires des SCoT de montagne : *Question 2- Pour les SCoT en montagne, les dispositions particulières aux zones de montagne sont-elles plus contraignantes que le droit commun (modifié par les lois Grenelles puis ALUR) ? Est-ce que ces dispositions particulières assignent des objectifs aux SCoT, supplémentaires par rapport au droit commun ?*

Sur la définition des dérogations ou exclusions :

Question 3- Les dispositions particulières aux zones de montagne donnent des principes généraux (comme par exemple celui de l'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante), mais elles permettent aussi des exceptions (exemple de « l'étude de discontinuité ») ; celle-ci peut être élaborée, au choix, au niveau du SCoT ou au niveau du PLU. Quel intérêt pour le SCoT de s'emparer de cette possibilité pour élaborer par exemple « l'étude de discontinuité » à

3 http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/12/cir_40314.pdf

son niveau plutôt qu'à celui du PLU ? Et si le SCoT ne s'en empare pas, a-t-il un rôle minimum à jouer ?

Question 4- Le SCoT doit-il produire une "étude de discontinuité" (art. L122-7 CU) pour les UTN en discontinuité dont il prévoit la création (UTN de massif ou UTN départementales) ? Il semble que la réponse est non compte tenu des dispositions de l'article L.122-17 CU. En revanche, les PLU ne doivent-ils pas produire cette étude dans le cadre de leur mise en compatibilité avec le SCoT, puisqu'il s'agit d'urbanisation en discontinuité ?

Question 5- Lorsque le DOO des SCoT oriente l'extension de l'urbanisation à l'intérieur d'"enveloppes urbaines de référence" ou d'"enveloppes des espaces bâtis", définies et identifiées par le DOO, peut-on alors considérer que l'extension de l'urbanisation dans ces enveloppes est automatiquement en continuité de l'urbanisation existante ? La réponse dépend a priori de la définition donnée par les SCoT à ces "enveloppes urbaines de référence" ou "enveloppes des espaces bâtis", mais il semble que l'extension de l'urbanisation peut être localisée à l'intérieur d'une "enveloppe urbaine de référence" tout en se retrouvant en discontinuité de l'urbanisation existante (en raison d'une coupure naturelle type rivière, par exemple).

Sur le rôle « intégrateur » du SCOT de montagne : *Question 6- Le SCoT fait-il "écran" à la loi Montagne pour les PLU en zone de montagne ? Autrement dit, lorsqu'il y a SCoT, les PLU doivent-ils se référer encore aux articles L.122-1 et s. CU, ou uniquement au SCoT ?*

Les deux demandes de précision suivantes ont été transmises à JP. Strebler, après la réunion du 8 juin. Les éléments de réponses apportés figurent ci-après.

- En l'absence d'étude spécifique dans le SCoT, si en outre, celui-ci est totalement silencieux sur la possibilité d'admettre des extensions urbaines discontinues, les PLU pourront-ils quand même admettre de telles extensions urbaines discontinues, tout en étant compatibles avec le SCoT. Autrement dit, le SCoT ne doit-il pas dire au minimum que la discontinuité est possible, et qu'elle sera "gérée" au niveau du PLU ?

Dès lors que la loi a admis que les éventuelles "études de discontinuité" peuvent relever, soit du SCoT, soit du PLU, le SCoT n'est absolument pas tenu de réaliser de telles études... a fortiori s'il ne dispose pas d'éléments lui permettant de les réaliser lui-même (absence d'identification des secteurs concernés...)

Puisque la loi l'admet sans condition particulière, les PLU pourraient donc produire eux-mêmes de telles études, pour autant que les opérations discontinues envisagées soient compatibles avec le SCoT, voire avec les principes exprimés par la loi montagne.

Même si le SCoT ne dit pas expressément que la discontinuité est envisageable, elle pourrait être envisagée si l'opération est compatible avec ce qu'exprime le DOO et avec les principes (que le DOO n'aurait pas précisés plus que cela...) de la loi montagne.

Le DOO peut mentionner le cas échéant que des opérations en discontinuité seraient envisageables à telles ou telles conditions (aucune condition de forme du genre "produire tel ou tel document", autre que ce que la loi a permis au SCoT d'exiger (par exemple une étude d'impact dans certains cas précis et limitativement prévus (art. L. 141-9)) ou les exclure formellement dans telle ou telle situation...

- Une fois l'UTN créée (par intégration dans le SCoT), quand on passe au stade de la réalisation de l'opération (délivrance de l'autorisation d'occupation des sols), le PLU ne doit-il pas faire une étude de discontinuité, dès lors qu'il prévoit une/des zones constructibles en discontinuité de l'urbanisation existante, pour permettre la réalisation de l'opération/des opérations correspondant à l'UTN (Et s'il s'agit d'une carte communale, la délimitation d'un hameau nouveau ou d'un groupe d'habitations nouveau intégré à l'environnement) ?

En l'état actuel du droit, si une opération constitue une UTN, les dispositions des articles L. 122-5 à L. 122-7 -tout ce qui concerne l'obligation de continuité urbaine et les exceptions éventuelles-

sont expressément exclues par l'article L. 122-17. C'est une UTN et donc, ça ne s'applique pas, que ce soit dans le cadre du SCoT qui prévoit ces UTN ou ensuite, dans le cadre des PLU qui permettent leur réalisation et les autorisations d'urbanisme correspondantes, même si les constructions ou aménagements correspondent à des secteurs d'urbanisation discontinue (idem pour les cartes communales).

Exemples d'application

Sur la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières (articles L.122-10 et 11 CU) :

- **SCoT de l'Aire Gapençaise**

SCoT approuvé le 13 décembre 2013, exécutoire depuis le 21 février 2014.

72 communes (en zone de montagne) dont 3 des Alpes de Haute-Provence, 15 adhérentes au PN des Ecrins, 7 au PNR des Baronnies ; 74 000 habitants (2009) ; 1 800 km²

Le SCoT de l'Aire Gapençaise

Les 3 cartes réglementaires du DOO :

- > La Trame Verte et Bleue (TVB)
- > La carte de valorisation paysagère
- > La carte de vigilance et de localisation des espaces agricoles



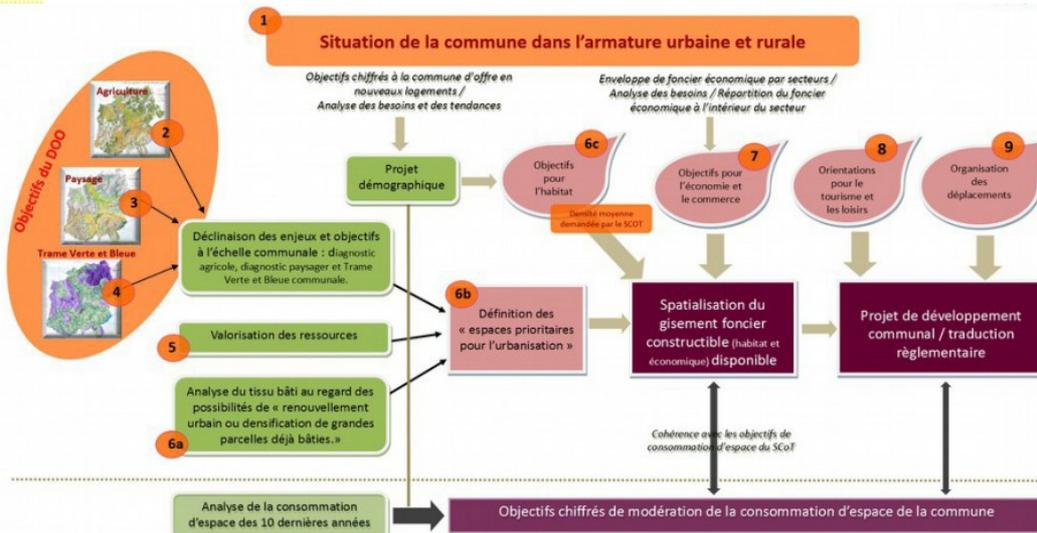
Le DOO du SCoT de l'Aire Gapençaise comprend 3 cartes prescriptives, qui une fois croisées, limitent et encadrent le développement de l'urbanisation :

- la Trame Verte et Bleue, établie à partir d'une étude fine avec le Conservatoire Botanique Naturel Alpin, le PN des Ecrins, les associations environnementalistes, l'Etat ... ;
- la carte de valorisation paysagère ;
- la carte de vigilance et de localisation des espaces agricoles, établie à partir d'une analyse sur 30 ans des espaces qui ont, ou qui ont eu une vocation agricole, y compris les alpages (repérage à partir de données, photos aériennes ...).

Les communes peuvent déroger à ces cartes opposables, mais elles doivent alors le justifier (les 14 points de litige avec les documents d'urbanisme existants ayant été examinés en amont un par un).

Le SCoT de l'Aire Gapençaise

Démarche à suivre :



Légende :
vert = diagnostic ;
rose-bordeaux = projet (PADD),

zonage)

Au niveau des PLU, il est demandé aux communes de procéder par phases successives selon le schéma ci-dessus :

1- d'abord, vérifier leur situation dans l'armature urbaine (villages, bourgs-relais ...), sachant que le SCoT prévoit des développements (offre de nouveaux logements, foncier économique) différenciés selon les situations (des situations dans lesquelles le développement -lié à la pression des résidences secondaires- doit être freiné selon le SCoT, d'autres dans lesquelles le développement doit être favorisé) ;

2, 3, 4- puis vérifier dans leur diagnostic, la prise en compte des 3 cartes prescriptives ;

- puis confronter leur projet d'évolution démographique au regard de ce qui est prévu pour elles dans le SCoT compte tenu de leur situation ;

6b- puis définir leurs "espaces prioritaires pour l'urbanisation" avant de déterminer des objectifs quantitatifs (répartis par commune pour l'habitat, par secteur pour le développement économique).

Lorsqu'une commune prescrit la révision ou l'élaboration de son document d'urbanisme, l'EPSCoT élabore un "porter à connaissance" (intitulé "Les essentiels du SCoT de l'Aire Gapeçaise sur la commune de ...") dans lequel est repris ce schéma en tant que "méthodologie de réflexion", et le transmet à la commune concernée (ce document est souvent repris par la commune dans le cahier des charges de l'élaboration de son document d'urbanisme). En cas de blocage, cela permet à l'EPSCoT d'engager le débat avec la commune et de l'objectiver.

L'EPSCoT élabore également des "notes d'alerte" et des avis, en se référant toujours à ce schéma.

Le SCoT de l'Aire Gapeçaise

Syndicat mixte du SCoT de l'Aire Gapeçaise

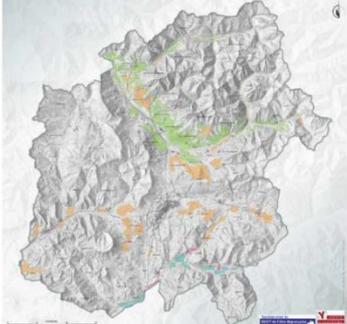
Loi Montagne : Articles L122-10 et L122-11 concernant la « Préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières »

Contenu des SCoT : Articles L141-10 et L141-11 concernant la « Protection d'espaces agricoles, naturels et urbains »

Volet agricole du SCoT de l'Aire Gapeçaise

> Le SCoT **identifie et délimite** les « espaces agricoles identitaires » du territoire

Les espaces identitaires du paysage de l'Aire Gapeçaise



Parmi les espaces qui ont, ou qui ont eu une vocation agricole, figurent :

- les alpages, qui ont vocation à être classés plutôt en A ;
- les espaces identitaires (en orange sur la carte, délimité à la parcelle) : espaces à valeur agronomique certaine (mécanisables ou inclus dans une unité de pastoralisme) et ayant un intérêt car ouverts paysagers ; ces espaces sont repris dans la carte de valorisation paysagère ;
- le relevé des bâtiments principaux d'exploitation (environ 900 points sur la carte).

Le SCoT de l'Aire Gapençaise

Loi Montagne : Articles L122-10 et L122-11 concernant la « Préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières »

Contenu des SCoT : Articles L141-10 et L141-11 concernant la « Protection d'espaces agricoles, naturels et urbains »

Volet agricole du SCoT de l'Aire Gapençaise (DOO)

> Le SCoT affirme, dans sa carte de vigilance et de localisation agricole, l'usage agricole des terres exploitées (analyse sur les 30 dernières années).

> Le SCoT demande de traduire les orientations au niveau local grâce à un diagnostic agricole :

- « Identifier les bâtiments agricoles nécessaires à l'exploitation ainsi que leurs parcelles attenantes (à protéger à LT)
- Identifier et sauvegarder les périmètres irrigables et les secteurs ayant fait l'objet d'un remembrement
- Identifier et garder les espaces mécanisables, notamment de faible pente
- ... » (p.20 du DOO)



Le diagnostic agricole a porté sur le foncier et sur le fonctionnement des exploitations (identification des parcours agricoles à la commune) en lien avec le pastoralisme.

Le DOO comprend des prescriptions qui visent à préserver le fonctionnement des exploitations agricoles, à partir des bâtiments principaux d'exploitation répertoriés et de la délimitation d'un "périmètre vital".

En cas de demande de changement de destination, ces dispositions visent à freiner la disparition des exploitations agricoles et la vente à la découpe des bâtiments et parcelles agricoles, compte tenu des risques inhérents de déprise agricole (les communes sur lesquelles il y a le plus de pression foncière étant celles qui sont le plus agricoles).

Un travail a été fait également pour voir comment le SCoT pouvait favoriser la transmissibilité des exploitations agricoles compte tenu des départs en retraite prévisibles.

• **SCoT Tarentaise-Vanoise**

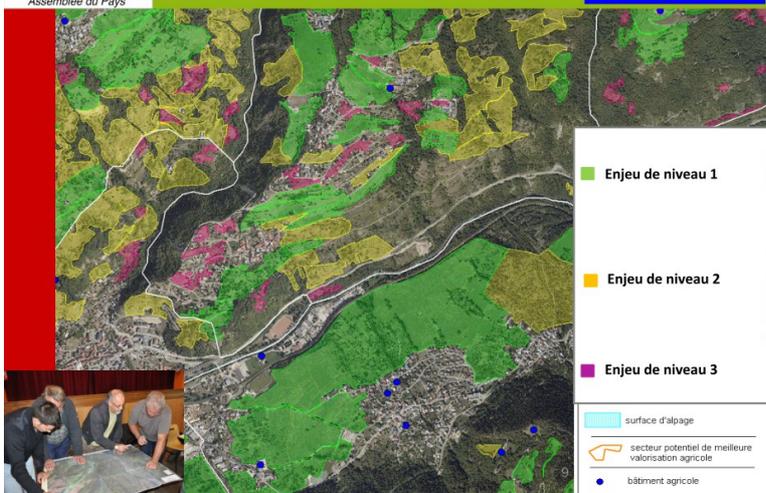
SCoT en phase pré-arrêt

43 communes (en zone de montagne) dont une partie dans le PN de la Vanoise ; 53 500 habitants (2016) ; env. 400 000 lits touristiques ; 1 705 km²

TARENTEAISE VANOISE Assemblée du Pays

Spatialisation des enjeux agricoles

Projet de SCoT Tarentaise-Vanoise



■ Enjeu de niveau 1
■ Enjeu de niveau 2
■ Enjeu de niveau 3

■ surface d'alpage
▮ secteur potentiel de meilleure valorisation agricole
● bâtiment agricole

La carte de la diapo illustre l'étude préalable, réalisée spécifiquement sur les enjeux fonciers agricoles, au tout démarrage de l'élaboration du SCoT (document non juridique).

Ce travail a été fait en associant étroitement les professionnels agricoles (première version technique puis discussion avec chaque commune).

La carte localise 3 niveaux d'enjeux. La principale problématique porte sur les prés de fauche (le territoire est en AOC Beaufort qui impose 75% de l'alimentation issue du territoire).

Sont localisés également les bâtiments agricoles (en bleu).

La traduction dans le DOO donne deux niveaux de protection agricole :

Préserver les terres agricoles stratégiques contribuant à l'économie et aux paysages

Espace agricole stratégique
Préserver de manière forte les espaces agricoles stratégiques et garantir la production fourragère

Espace agricole important
Alpage
Site naturel emblématique
Espace paysager
Micro paysage patrimonial
vignes et vergers

Prescriptions

- **Inscrire dans les PLU en A ou N** indiqués le cas échéant
- Possibilité ponctuelle d'autoriser les bâtiments à usage agricole

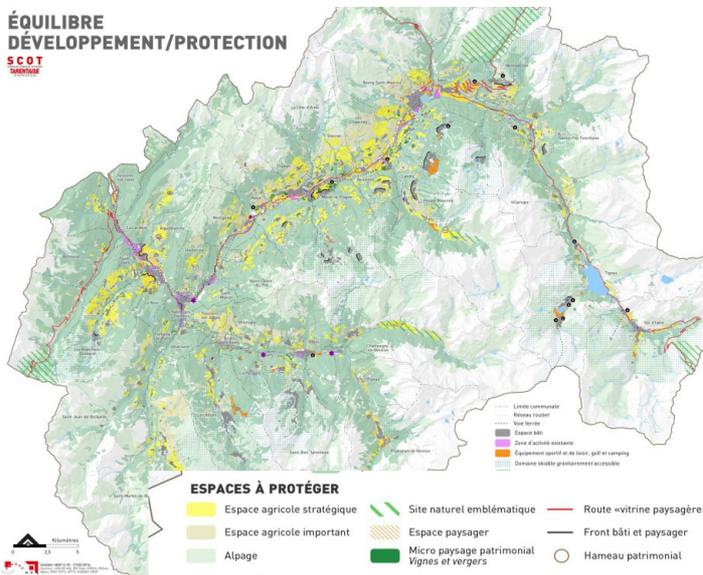
Prescriptions

- **Inscrire** dans les règlements écrits et graphiques: **A souple** (autorisant les bâtiments agricoles) ou **N indicé le cas échéant**
- **Sont néanmoins autorisés** les extensions urbaines limitées, en continuité directe avec l'espace bâti existant cartographié.
- Un seul logement de fonction agricole est admis par exploitation, à condition d'être intégré ou contigu avec le bâtiment d'exploitation et de ne pas dépasser 40m² de surface de plancher

APTYV - M20183 - Novembre 2015 - Réunion PDR 10

- le premier intitulé "espace agricole stratégique", qui comprend les prés de fauche : tout y est à peu près interdit, y compris les bâtiments agricoles compte tenu de la pression foncière ... (autorisation ponctuelle exceptionnelle sur la base d'une étude dérogoaire) ; les espaces correspondants sont cartographiés de manière précise ; ils ont été confrontés avec les PLU existants ;

- le second intitulé "espace agricole important" qui comprend les alpages ; les espaces correspondants sont cartographiés de manière plus souple.

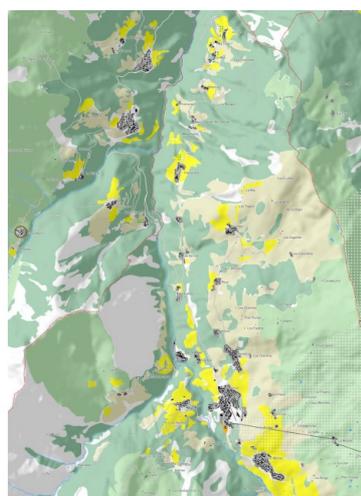


Ces deux niveaux de protection sont repris dans la carte "Equilibre Développement / "Protection du SCoT".

Le rapport de présentation comprend une partie sur l'articulation du SCoT avec la loi Montagne. Celle-ci précise page 506 :

« Le SCOT identifie et cartographie deux types d'espaces agricoles : les « espaces agricoles importants » et les « espaces agricoles stratégiques » (...). Le SCOT développe également des orientations en matière d'identification des alpages, de définition de ZAP (Zone agricole protégée) sur les zones agricoles sous pression urbaine, pour garantir la protection de ces espaces.

Cartographie « Equilibre développement / protection



Une attention toute particulière a été portée aux espaces agricoles stratégiques (niveau 1). En effet par rapport au diagnostic initial environ 127 ha de niveau 1 ne sont plus protégés par le SCOT, ce qui correspond à 2% de ce type de surface.

Par ailleurs, avant que ces 127 ha ne soient « déclassés », il a été vérifié au cas par cas que cela ne remettrait pas en cause le fonctionnement d'une exploitation professionnelle, notamment par rapport à la situation de son siège d'exploitation. »

En effet, selon le code de l'urbanisme, il s'agit de préserver les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales, et non les terres agricoles en général.

Sur la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard (article L.122-9 CU) :

Selon les éléments développés par JP. Strebler, il s'agit là d'une disposition très spécifique à la montagne : un SCoT de montagne serait en effet incomplet s'il ne comportait pas "*les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard*". D'autres dispositions propres à la montagne, novatrices en 1985 avec la loi Montagne, se sont diffusées dans la pratique sur le reste du territoire national (exemple de l'urbanisation en continuité).

On peut donc s'attendre à ce que le SCoT identifie dans son diagnostic ce qui est caractéristique de son patrimoine naturel et culturel montagnard, et définisse dans son DOO, les orientations permettant de le préserver, pour cette caractéristique.

Mais il semblerait que peu de SCoT fassent cet exercice en tant que tel. Ils abordent la question des paysages, du patrimoine culturel ... selon une approche classique d'équilibre, et non de préservation, en outre sans la relier avec la notion de caractérisation montagnarde.

• **SCoT du Chablais**

SCoT approuvé en février 2012, actuellement en révision ; 62 communes dont 36 en zone de montagne, et 3 en zone de montagne / littoral

Le SCoT définit dans son DOG page 86, des orientations sur la préservation des espaces pastoraux, forestiers et agricoles, les plans d'eau et le patrimoine montagnard.

Celles-ci figurent dans un chapitre sur les « *Orientations relatives aux collectivités concernées par la loi Montagne* », qui comprend également deux autres chapitres : Maîtriser et développer stratégiquement l'urbanisation ; Le projet d'UTN « gros porteur Morzine – Les Prodains ». Il est précisé dans le DOG que « *l'ensemble de ces orientations particulières aux territoires de montagne s'ajoutent aux orientations prévues dans les chapitres 1 à 3 du présent document* ».

SCoT du Chablais, approuvé en février 2012 En cours de révision

Schéma de Cohérence Territoriale du Chablais

DOG page 86

4. Prescriptions particulières aux territoires littoraux et montagnards
4.2 Orientations relatives aux collectivités concernées par la loi montagne

Préserver les espaces agricoles, pastoraux et forestiers, les plans d'eau et le patrimoine montagnard Orientation N°4.2.1

Préambule : L'ensemble de ces orientations particulières aux territoires montagnards s'ajoutent aux orientations prévues dans les chapitres 1 à 3 du présent document.

Principes généraux

- Le SCoT réaffirme la fonction éminemment économique des espaces agri-pastoraux et forestiers qui n'exclut pas la fréquentation respectueuse et conditionnée de ces espaces à des fins touristiques et de loisirs.
- Rappel du Code de l'Urbanisme (article L. 145-3) : «Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières sont préservées. [...] Les constructions nécessaires à ces activités ainsi que les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée peuvent y être autorisés. [...]»
- Les espaces agricoles, pastoraux et forestiers sont identifiés au SCoT dans l'armature agri-environnementale. Leur gestion est détaillée dans l'orientation n° 2.1.4 du présent document.
- Peuvent également être autorisés dans ces espaces les équipements sportifs liés à la randonnée ou à la pratique du ski (sous réserve des procédures UTN).

Éléments de régulation / Traduction dans les DUL

- Les équipements sportifs ne devront pas porter atteinte à la fonctionnalité écologique des espaces naturels majeurs ni à leurs caractéristiques paysagères.
- En tout état de cause, les collectivités devront mener une réflexion afin d'insérer au mieux ces équipements dans leur environnement.

La protection et valorisation du patrimoine montagnard

Principes généraux

- Rappel du Code de l'Urbanisme (article L. 145-3) : « Les documents et décisions relatifs à l'occupation du sol comportent les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard. »
- L'ensemble des éléments remarquables du patrimoine à l'échelle du SCoT sont identifiés dans l'orientation n°2.1.1 du présent document. Les prescriptions qui suivent concernent les éléments remarquables du patrimoine à échelle plus locale.

Éléments de régulation / Traduction dans les DUL

- Les documents d'urbanisme locaux identifieront et délimiteront les éléments les plus remarquables de leur patrimoine naturel et culturel afin de les préserver. Les collectivités porteront ainsi une attention particulière :
 - aux gorges, grottes, glaciers, lacs, tourbières, marais, cols, cascades, lieux de pratique de l'alpinisme, de l'escalade, du canoë kayak, ou de tout autre sport de montagne similaire ;
 - au bâti religieux et monastique, militaire, architectural, sanitaire ou encore agricole, ainsi qu'aux ensembles bâtis remarquables (villages, hameaux, stations de ski) et au patrimoine vernaculaire caractéristique de l'identité montagnarde.
- Concernant le patrimoine naturel : les documents d'urbanisme locaux protégeront strictement ces espaces de toute nouvelle construction non liée à la préservation et à la gestion du patrimoine naturel et les valoriseront (qualité des parcours de découverte, mise en valeur des cônes de vue, requalification paysagère, etc.).
- Concernant le patrimoine bâti : les documents d'urbanisme locaux prévoient des dispositions en vue de leur conservation, de leur restauration et de la mise en valeur de leurs caractéristiques urbanistiques, architecturales ou culturelles. Ils pourront se référer pour ce faire, à l'article L. 123.1.7° du Code de l'urbanisme.

Tome 3 - Document d'Orientations Générales 86

• **Autres exemples :**

- **SCoT de l'Aire gapençaise intégralement en zone de montagne :** le paysage montagnard est omniprésent. Plutôt qu'une liste précise d'objets, le SCoT définit les actions à réaliser dans le cadre de la mise en oeuvre du SCoT (au niveau des PLU ou même des opérations) pour appliquer les orientations du DOO. Le diagnostic a été réalisé avec des habitants sur la base de leurs photos sur ce qu'ils considéraient beau, beau et menacé ...
- **SCoT de la Bruche (Vosges) –** SCoT arrêté, enquête publique en cours

Sur l'exclusion de certains plans d'eau en zone de montagne, en fonction de leur faible importance, du principe de protection des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels inférieur à 1000 ha sur une distance de 300 m à compter de la rive (article L.122-12 CU) :

• **SCoT de l'Aire Gapençaise**

Le SCoT de l'Aire Gapençaise

Syndicat mixte du SCoT de l'Aire Gapençaise

Loi Montagne : Articles L122-12 et L122-14 concernant la « Préservation des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie supérieure à 1 000 hectares »

Lacs et plans d'eau de montagne – Analyse de la DDT 05 (2013)

« Les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares sont protégées sur une distance de trois cents mètres à compter de la rive. » L122-12

> Cartographies par plans d'eau

Gap, étang de Charance

Gap, réservoir des Manes

La Chapelle en Valgaudemar, lac de Pétarel

La question des plans d'eau se posait particulièrement sur le territoire du SCoT de l'Aire gapençaise.

La DDT 05 a mené une étude précise sur ce sujet ; elle a permis de déterminer notamment un seuil à partir duquel les plans d'eau avaient une importance au regard des questions d'urbanisation, à partir d'un repérage de la totalité des plans d'eau. Au-delà de ce seuil (0,5 ha), la délimitation de la couronne de 300 m a été définie, plan d'eau par plan d'eau.

Des cartes ont été dressées par plan d'eau. Elles sont reprises dans le porter à connaissance de l'Etat.

Le SCoT de l'Aire Gapençaise

Syndicat mixte du SCoT de l'Aire Gapençaise

Loi Montagne : Articles L122-12 et L122-14 concernant la « Préservation des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie supérieure à 1 000 hectares »

Lacs et plans d'eau de montagne – Analyse de la DDT 05 (2013)

« Les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares sont protégées sur une distance de trois cents mètres à compter de la rive. » L122-12

> La DDT 05 a souhaité préciser la notion de **partie naturelle d'une rive**

> Analyse des plans d'eau en 4 temps :

- Fixation d'un seuil de surface pour qu'une étendue d'eau soit qualifiée de plan d'eau : un seuil de 0,5ha a été retenu pour qualifier un « plan d'eau » et le distinguer des mares ou étangs,
- Délimitation de la couronne de 300 mètres autour des plans d'eau : traitement SIG,
- Découpage des couronnes de 300 mètres en zones de paysage homogènes : travail confié à un paysagiste qui a défini des secteurs visiblement homogènes sur la photo aérienne de 2010,
- Calcul d'un indice d'artificialisation pour chacun des objets découpés : en prenant en compte la présence de maisons, de routes, de campings et golfs, classement en zone urbanisée ou urbanisable.

> Des cartes ont été dressées par plans d'eau

> Passage en CDNPS en juin 2013

Le SCoT s'est appuyé sur cette étude pour inscrire des dispositions dans son DOO : les plans d'eau de faible importance pouvant admettre sur leurs rives des constructions ou aménagements, ont été définis comme les plans d'eau d'une surface de moins de 0,5 ha.

- **SCoT Tarentaise-Vanoise**

2. UNE ATTRACTIVITÉ TOURISTIQUE QUI REPOSE SUR LA QUALITÉ ET LA DIVERSIFICATION 20

2.9 La protection des lacs de montagne

DOO page 32

Le SCoT définit les lacs et plans d'eau de faible importance, où la règle de protection des rives naturelles des lacs et plans d'eau ne s'appliquera pas, il s'agit :

- Des plans d'eau artificiels de moins de 2 ha.
- Des lacs naturels de moins de 0,5 ha et situés à moins de 300 mètres d'une zone urbaine, d'une remontée mécanique existante ou d'une piste de ski alpin existante.

Dans son rapport de présentation, le SCoT précise (page 505) l'application de l'article L.122-12 CU :

"Les plans d'eau artificiels de moins de 2 ha sont, dans la plupart des cas, assimilables à des réservoirs et non à des lacs de montagne. L'aménagement de leurs abords peut être de nature à améliorer leur insertion environnementale. Dans ces conditions, l'application de la règle de protection stricte des rives peut être contre-productive. Il a donc été décidé que ces plans d'eau de faible importance n'y seront pas soumis.

Il en est de même pour les lacs naturels de moins de 5 000 m², lorsqu'ils sont déjà à moins de 300 m de l'urbanisation ou d'équipements du domaine skiable. Leur faible dimension et leur insertion dans l'espace déjà anthropisé justifie leur classement en plan d'eau de faible importance, qui permettra notamment de prévoir les remplacements et améliorations des équipements existants."

Les dispositions correspondantes sont définies dans le DOO.

Sur l'extension de l'urbanisation en continuité avec l'urbanisation existante (bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants), sauf exception justifiée par une étude de discontinuité (articles L.122-5 et 7 CU) :

- **SCoT de l'Aire gapençaise :**

Le SCoT s'appuie sur l'interprétation des dispositions d'urbanisme spécifiques aux zones de montagne des services de l'Etat (DDT de la région PACA – DREAL PACA), précisée dans le guide d'application de la loi Montagne en région PACA (mars 2014)⁴.

Cette interprétation se base sur des jurisprudences mais elle résulte aussi d'une appréciation locale et n'est pas généralisable a priori sur l'ensemble des territoires de montagne.

Cette interprétation a été reprise et adaptée par la DDT05 : ainsi, selon la DDT, un groupe d'habitation constitué » est déterminé par tampon de 25 m autour du bâti BD topo (tout bâti sauf agricole) en éliminant les tampons de moins de 5 bâtiments.

4 <http://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/loi-montagne-guide-d-application-en-region-paca-a7300.html>

Principe d'urbanisation en continuité - SCoT de l'Aire Gapençaise

- > **Extension des hameaux ou groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existantes** : « leurs extension est admise sous réserve d'être réalisée en continuité du bâti existant, par un nombre limité de constructions, sans porter atteinte à la préservation des activités agricoles et forestières, ni à la sauvegarde des sites et milieux naturels et après l'étude de l'impact des nouvelles constructions » (p. 19 du DOO)
- > **Massifs mosaïques de la carte « paysage** » : « stopper le mitage par la mise en œuvre du principe de l'urbanisation en continuité de l'existant prôné par les dispositions de la loi Montagne » (p.29 du DOO)
- > **Maîtriser l'urbanisation** :
 - « Les nouvelles constructions respectent les principes d'urbanisation en continuité ou en discontinuité tels que définies par la loi Montagne,
 - Les communes doivent des « **espaces prioritaires pour l'urbanisation** » où la majorité des aménagements et constructions est réalisée pour répondre aux besoins en termes d'habitat,
 - Pour les communes présentant un « **centre-bourg** » clairement identifiable, celui-ci est favorisé sur les autres espaces d'urbanisation, par densification et optimisation foncière,
 - En dehors de ces « espaces prioritaires pour l'urbanisation », les hameaux ou groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existantes peuvent également être confortés par des constructions et extensions en nombre limité, dans la mesure où elles respectent les sites et paysages et assurent l'arrêt du mitage. » (p. 55 du DOO)

Le SCoT pose les principes de l'urbanisation en continuité ou en discontinuité (cas par exemple de hameaux autour desquels se trouvent les meilleures terres agricoles à préserver). Il ajoute celui de l'urbanisation dans des "espaces prioritaires pour l'urbanisation".

S'il y a discontinuité, c'est le PLU qui produit l'étude de discontinuité.

- **SCoT du Chablais** : le SCoT précise la loi Montagne en définissant les critères permettant aux documents d'urbanisme locaux de qualifier les bourgs, villages, hameaux, groupements de constructions. Autre exemple de ce type évoqué en réunion : le SCoT du Piémont Oloronais.

Schéma de Cohérence Territoriale du Chablais

4. Prescriptions particulières aux territoires littoraux et montagnards

4.2 Orientations relatives aux collectivités concernées par la loi montagne.

Maîtriser et développer stratégiquement l'urbanisation

Orientation N°4.2.2

Préambule : L'ensemble de ces orientations particulières aux territoires montagnards s'ajoutent aux orientations prévues dans les chapitres 1 à 3 du présent document.

PADD I.III Répondre aux attentes de la population en matière d'équipements et de services : enjeu de cohésion sociale.

promenade ou de découverte du patrimoine local, ...).

- En tout état de cause, cette qualification devra être explicite et motivée pour chacun des groupements bâtis retenus.
- Les limites du hameau doivent également être clairement définies, à l'appui de un ou de plusieurs critères déterminants :

- Critères physiques : éléments naturels (haie structurante du paysage, bois, torrent, rupture de pente) ou artificiels (infrastructures routières, ...), en appréciant l'ancienneté de ces limites.
- Critères visuels : angles ou champs de perception les plus fréquents et/ou représentatifs du hameau (depuis les lieux, points ou axes de fréquentation), importance et impact réel ou relatif des limites dans le paysage proche ou lointain.

- Les collectivités détermineront les pôles d'urbanisation qu'ils souhaitent conforter conformément à l'orientation n°1.3, dans une optique de développement durable. Elles devront prioriser et justifier leurs choix de développement et de renforcement de ces pôles. La reconnaissance d'un hameau ou d'un groupement de constructions ne peut à elle seule suffire à justifier une extension spatiale de l'urbanisation.

L'urbanisation en continuité

Principes généraux

- Les critères pour juger qu'une extension est en continuité sont les critères cités précédemment auxquels s'ajoute la prise en compte de critères culturels (cohérence de l'urbanisation et qualité de cette urbanisation.)

Éléments de régulation / Traduction dans les DUL

- Lorsque les communes prévoient une extension de leur urbanisation, celle-ci doit être localisée en continuité du chef-lieu ou des deux noyaux de développement identifiés au cours de l'élaboration du document d'urbanisme local (voir orientation n°1.1.3).

Prescriptions

Les espaces déjà urbanisés

Principes généraux

- Conformément aux orientations relatives à l'urbanisation (orientation n° 1.2.3) et au Code de l'Urbanisme, le SCoT prescrit une urbanisation en priorité au sein des espaces déjà urbanisés (en réhabilitation, comblement de dents creuses, densification du bâti, etc.).

Éléments de régulation / Traduction dans les DUL

- Les documents d'urbanisme locaux identifieront les éléments constitutifs des bourgs, villages, hameaux ou groupements de constructions afin de les délimiter spatialement. Afin de déterminer ces éléments, la collectivité s'appuiera sur les critères d'appréciation suivants :
 - Historique de l'occupation des lieux (importance passée du hameau et de sa population, « lieu-dit » mentionné depuis très longtemps sur les premières cartes, ancienne paroisse ou ancien centre de vie autonome, plus habité et animé qu'il ne l'est aujourd'hui, témoins encore visibles d'une vie communautaire plus riche et plus animée).
 - Subsistance d'équipements institutionnels ou commerciaux (source d'animation).
 - Nombre de constructions présentes ;
 - Configuration parcellaire (contiguïté ou non) ;
 - Typologies (habitat récent dominant ou habitat ancien dominant).
 - Rapport des constructions au site ; effet de densité, de silhouette, d'homogénéité.
 - Modes d'occupation et d'utilisation actuels (habitat permanent ou secondaire, ...).
 - Points de vue et perspective sur le site (dont dépend la plus ou moins forte sensibilité visuelle) ;
 - Notoriété, critères « médiatiques » ou touristiques (point-étape d'un itinéraire de

- **SCoT Tarentaise-Vanoise** : Pour les hébergements et équipements touristiques, le SCoT demande à ce que les projets situés en discontinuité de l'urbanisation existante de plus de 5 000 m² de SDP totale (y compris la SDP affectée à des usages non touristiques) fassent l'objet d'une étude d'impact, sauf si l'évaluation environnementale du PLU les a déjà pris en compte.

Point sur l'acte 2 de la loi Montagne

Les réflexions en cours font ressortir moins des besoins d'évolutions législatives, que des besoins d'accompagnement ou de pédagogie sur les moyens (législatifs) existants.

Des projets ou discussions actuelles portent notamment sur :

- la consultation du comité de massif (ou commission UTN de massif) sur les SCoT de montagne ;
- l'attribution du droit de préemption aux SEM d'aménagement pour réhabiliter l'immobilier de loisir ;
- pour les chalets d'alpage, la possibilité à donner à l'Etat de mettre en place la servitude d'utilisation, en plus de celle qu'ont les maires ;
- l'exclusion des retenues collinaires du principe de protection des rives naturelles pour faciliter la réalisation d'installations de production de neige de culture ou pistes ;
- la possibilité de réaliser en discontinuité des micro-centrales hydro-électriques sous maîtrise d'ouvrage privée, et pas uniquement publique, en s'appuyant sur la notion d'installations d'intérêt public.

La réforme des UTN par voie d'ordonnance a été abandonnée suite à l'avis défavorable du CNM (Conseil national de la montagne). Elle est intégrée dans le projet de loi Montagne 2.

Fiches techniques produites par le club "SCoT et montagne"

La dernière fiche produite a pour intitulé : "Que faire si une opération touristique (UTN) émerge sur le territoire d'un SCoT approuvé ?".

Elle est téléchargeable sur le site de la Fédération nationale des SCoT :
http://www.fedescot.org/images/pdf/clubs/ClubMontagne/fichemontagne_mars16.pdf

Les prochaines fiches prévues porteront sur :

- le retour d'expérience du SCoT Tarentaise-Vanoise, sur l'intégration des UTN dans le SCoT ;
- le SCoT intégrateur de la loi Montagne

Annexe 1

Liste des présents à la réunion du 8 juin 2016

- Olivier Alexandre, SCoT Région Urbaine de Grenoble
- Philippe Auger, SCoT Région Urbaine de Grenoble
- Muriel Bensaïd – Sous-direction de l'aménagement durable - DHUP – MLHD/MEEM
- Stéphane Darrius, SCoT Piémont Oloronais
- Dominique Déléaz, Cerema Centre-Est
- Claire Faessel-Virole, Cerema Centre-Est
- Pierre-Yves Grillet, SCoT Tarentaise-Vanoise, référent technique du Club SCoT et montagne
- Marie-Aimée Lemarchand, SCoT de Saint-Flour
- Myriam Reynaud-Banus, SCoT de l'Aire gapençaise
- Mathilde Rolandeau, SCoT du Haut-Jura
- Alain Vandervorst, Bureau de la législation de l'urbanisme - DHUP – MLHD/MEEM

Annexe 2



22 rue Joubert
75009 PARIS
T 01 40 41 84 10
F 01 40 41 84 18



HAGUENAU, le 30 mai 2016

Note relative aux questions juridiques des 25 avril et 17 mai 2016

Club SCoT et Montagne
CEREMA Pôle Politique et Aménagement de la Montagne

En zone de montagne, selon l'article L.131-1 CU, le SCoT doit être compatible avec les dispositions particulières aux zones de montagne (art. L. 122-1 et s. CU) ; les PLU et cartes communales doivent être compatibles avec le SCoT.

1 - L'obligation de compatibilité du SCoT avec les dispositions particulières aux zones de montage

Qu'est-ce que cette obligation de compatibilité signifie pour les SCoT en montagne : à quelles obligations et/ou possibilités renvoie-t-elle ? Comment cela doit-il se traduire : le SCoT doit-il comprendre explicitement un volet sur sa compatibilité avec la loi Montagne ?

Sauf à ce qu'une DTA en ait précisé les modalités d'application (auquel cas, c'est avec ces modalités d'application que l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme impose aux SCoT une obligation de compatibilité), les SCoT doivent être compatibles avec les « *conditions d'utilisation et de protection de l'espace montagnard* » (art. L. 122-1 c.urb.) prévues aux articles L. 122-4 à L. 122-18 du code de l'urbanisme.

nota : ces conditions étant « *applicables à toute personne pour l'exécution de tous travaux, constructions (...)* » (art. L. 122-3 c.urb.), il semble assez logique que les documents d'urbanisme -qu'il s'agisse des SCoT ou des PLU- s'inscrivent dans la logique de ces conditions d'utilisation et de protection, afin de ne pas laisser penser qu'ils pourraient admettre ce que ces conditions interdisent ou restreignent.

Les **conditions d'utilisation et de protection de l'espace montagnard** avec lesquelles les SCoT doivent être compatibles concernent notamment :

- l'interdiction, sauf exception justifiée, de créer des **routes nouvelles** de vision panoramique, de corniche ou de bouclage dans la partie des zones de montagne située au-dessus de la limite forestière (art. L. 122-4 c.urb.) ;

- la réalisation de l'**urbanisation en continuité** avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants (potentiellement identifiés par le PLU ou la carte communale), sauf exceptions pour des constructions existantes ou des équipements publics (art. L. 122-5 et L. 122-6 c.urb.) ou étude figurant dans le SCoT ou le PLU justifiant la compatibilité d'une urbanisation discontinue est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels (art. L. 122-7 c.urb.) ;
- la compatibilité de la capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation avec la **préservation des espaces naturels et agricoles** (art. L. 122-8 c.urb.) ; les documents d'urbanisme doivent **comporter des dispositions** propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard (art. L. 122-9 c.urb.) ;
- la **préservation des terres** nécessaires au maintien et au développement des **activités agricoles, pastorales et forestières** (art. L. 122-10 et L. 122-11 c.urb.) ;
- la **protection**, sur une distance de 300 m de la rive, des **parties naturelles des rives des plans d'eau** naturels ou artificiels de moins de 1 000 hectares (art. 122-12 c.urb.), sauf exception légale ou exclusion par un document d'urbanisme ; (pm : les rives des plans d'eau de plus de 1 000 hectares sont quant à elles protégées au titre de la loi littoral (art. 121-16 c.urb.)) ;
- la prise en compte par le **développement touristique** des communautés d'intérêt des collectivités territoriales et sa contribution à l'équilibre des activités économiques et de loisirs ainsi que le respect de la qualité des sites et des grands équilibres naturels dans la localisation, la conception et la réalisation des unités touristiques nouvelles (art. L. 122-15 c.urb.).

Il est dès lors fait obligation légale :

- aux **objectifs des politiques publiques** d'urbanisme, du logement, des transports et des déplacements, d'implantation commerciale, d'équipements structurants, de développement économique, touristique et culturel, de développement des communications électroniques, de qualité paysagère, de protection et de mise en valeur des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation et de mise en valeur des ressources naturelles, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation et de remise en bon état des continuités écologiques, fixés par le projet d'aménagement et de développement durables du SCoT,
- aux **orientations** et aux **objectifs** déterminés par le document d'orientation et d'objectifs du SCoT,

de ne pas contrarier les conditions d'utilisation et de protection de l'espace montagnard définies aux articles L. 122-4 à L. 122-18 du code de l'urbanisme et, le cas échéant, d'y apporter des précisions complémentaires ¹.

D'un point de vue formel, il n'y a aucune exigence législative ou réglementaire qui impose au DOO d'un SCoT de comporter un chapitre ou une partie spécifique consacrée à la compatibilité du SCoT avec les dispositions de la loi Montagne : c'est le SCoT et plus particulièrement son PADD et son DOO qui doivent exprimer un projet de territoire -objectifs et orientations- qui soit compatible avec les conditions légales d'utilisation et de protection de l'espace montagnard. Pour autant, certains éléments devront être exprimés de façon spécifique dans les SCoT de montagne (cf. § 2 ci-après) :

- le rapport de présentation doit décrire « l'articulation du schéma avec les documents mentionnés aux articles L. 131-1 et L. 131-2, avec lesquels il est compatible ou qu'il prend en compte » (art. L. 141-3 c.urb.) ; s'il n'est plus question -comme avant la loi SRU- de justifier, point par point, que chaque objectif ou orientation du SCoT est bien compatible avec les dispositions de la loi Montagne, cette partie du rapport de présentation d'un SCoT en zone de montagne devrait nécessairement rappeler les conditions légales d'utilisation et de protection de l'espace montagnard ; la description de cette « articulation » du SCoT avec les dispositions des articles L. 122-4 à L. 122-18 du code de l'urbanisme n'impose donc en aucun cas de d'exposer comment chacune des dispositions de la loi montagne aurait été « intégrée » dans le DOO du SCoT, mais elle impose d'exprimer explicitement l'obligation de compatibilité du SCoT à l'égard de ces disposition dont il semble intéressant de rappeler les principes généraux (cf. ci-avant) ;
- d'autre part, en tant qu'il « explique les choix retenus pour établir le projet d'aménagement et de développement durables et le document d'orientation et d'objectifs » (art. L. 141-3 c.urb.), le rapport de présentation pourra très légitimement s'appuyer sur les conditions légales d'utilisation et de protection de l'espace montagnard pour justifier certains de ses choix ;
- troisièmement, c'est au rapport de présentation ² que devront figurer, le cas échéant, les études (art. R. 141-1 c.urb.) justifiant des extensions urbaines en discontinuité de l'urbanisation existante (art. L. 122-7 c.urb.) ou

¹ Par exemple, en définissant des critères de qualification des notions de hameaux ou de groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, ainsi que l'évoque -pour les SCoT littoraux mais cela semble tout à fait transposable aux SCoT montagnards- l'instruction du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme

² L'article R. 141-1 mentionne que les études justificatives propres aux zones de montagnes doivent figurer dans le SCoT, sans préciser qu'elles constituent alors un élément du rapport de présentation. Il ne saurait pourtant en être autrement :

- le PADD fixe les objectifs des politiques publiques d'urbanisme et n'a pas à comporter de « justification » de ces objectifs (art. L. 141-4 c.urb.) ;

justifiant des constructions ou aménagements par dérogation aux interdictions aux abords des parties naturelles des rives des plans d'eau (art. L. 122-14 c.urb.) ;

- de façon plus générale, un SCoT de montagne serait incomplet (et donc illégal...) s'il ne comportait pas « *les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard* » (art. L. 122-9 c.urb.) ;
- enfin, le document d'orientation et d'objectifs devra, le cas échéant, définir les éléments concernant les unités touristiques nouvelles (localisation, consistance et capacité globale d'accueil et d'équipement des UTN de massif ; implantation et nature des UTN départementales) (art. L. 141-23 c.urb.).

S'il n'y a pas d'obligation de formaliser la compatibilité du SCoT avec les dispositions de la loi Montagne dans un chapitre spécifique du dossier de SCoT, celui-ci comporte toutefois plusieurs éléments spécifiques relatifs à l'articulation du SCoT avec ces dispositions, à certaines études (éventuelles) justifiant des choix d'urbanisation ou encore aux unités touristiques nouvelles.

2 - Les obligations complémentaires des SCoT de montagne

Pour les SCoT en montagne, les dispositions particulières aux zones de montagne sont-elles plus contraignantes que le droit commun (modifié par les lois Grenelles puis ALUR) ? Est-ce que ces dispositions particulières assignent des objectifs aux SCoT, supplémentaires par rapport au droit commun ?

- le DOO détermine les orientations générales d'organisation de l'espace, les grands équilibres entre les espaces, les conditions d'un développement urbain maîtrisé, les principes de restructuration, de revitalisation, de mise en valeur et de valorisation des espaces, et les conditions d'un développement équilibré : pas plus que le PADD, il n'a à justifier ces choix (art. L. 141-5 c.urb.) ;
- le rapport de présentation au contraire doit quant à lui expliquer les choix retenus pour établir le PADD et le DOO (art. L. 141-3 c.urb.) et il doit notamment « *expliquer les raisons qui justifient le choix opéré* » au regard notamment des objectifs de protection de l'environnement établis au niveau national (art. R. 141-2, 3°, c.urb.) auxquels les principes de la loi montagne ne sont sans doute pas totalement étrangers. On peut d'ailleurs opérer un parallèle avec le rapport de présentation du PLU qui doit lui aussi selon la loi expliquer les choix retenus pour établir le PADD, les OAP et le règlement, et pour lequel les dispositions réglementaires issues du décret du 28 décembre 2015 précisent qu'il « *comporte les justifications de (...) toute autre disposition du PLU pour laquelle une obligation de justification particulière est prévue au présent titre* » (ce qui est bien le cas des études justificatives au titre de la loi montagne) : même si les dispositions réglementaires relatives au rapport de présentation du SCoT ne comportent pas (encore) cette même précision, il est évident qu'on se trouve exactement dans la même situation : c'est bien au rapport de présentation du SCoT qu'il convient par principe de faire figurer les éventuelles études justificatives au titre de la loi montagne.

Il semble toutefois probable que si ces études devaient avoir été intégrées au PADD ou au DOO du SCoT, alors même que ce n'est absolument pas la vocation du PADD et du DOO, un éventuel contentieux fondé sur un mauvais « placement » de ces études hors du rapport de présentation ne devrait pas conduire à l'annulation du SCoT !...

Bien évidemment, les dispositions des articles L. 122-4 à L. 122-18 expriment, à l'égard des SCoT, des obligations plus « contraignantes » que le droit commun applicable aux SCoT de façon générale (sinon, elles ne serviraient à rien !). Notamment, un SCoT de montagne doit impérativement comporter « *les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard* » (art. L. 122-9 c.urb.) et serait entaché d'illégalité (en tant qu'il n'aurait pas fait ce que la loi exige de lui) s'il ne comportait pas ces dispositions. D'autre part, seul le DOO du SCoT peut prévoir la création et l'extension des unités touristiques nouvelles (art. L. 122-9 c.urb.) : le cas échéant (autrement dit, pour autant que de telles unités sont envisagées), le DOO doit définir « *la localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil et d'équipement* » des unités touristiques nouvelles de massif ainsi que « *les principes d'implantation et la nature* » des unités touristiques nouvelles départementales (art. L. 141-23 c.urb.).

Les obligations de compatibilité du SCoT avec les conditions d'utilisation et de protection de l'espace montagnard exprimées par les articles L. 122-4 à L. 122-18 du code de l'urbanisme « encadrent », elles aussi, les objectifs et orientations que peuvent exprimer le PADD et le DOO du SCoT.

Enfin, même si la loi ne lui en donne pas l'exclusivité (cf. § 3 ci-après), le DOO du SCoT peut être l'occasion de lever certaines interdictions légales de principe exprimées par l'article L. 122-7 posant le principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante et par l'article L. 122-12 tendant à la protection des parties naturelles des rives des plans d'eau.

La situation en massif de montagne impose aux SCoT des sujétions supplémentaires par rapport à un SCoT « normal », qu'il s'agisse d'obligations spécifiques de préservation des espaces, paysages et milieux montagnards, ou encore du rôle « exclusif » du SCoT en matière d'unités touristiques nouvelles, l'ensemble du SCoT devant être compatible avec les conditions légales d'utilisation et de protection de l'espace montagnard. Le rapport de présentation du SCoT peut aussi comporter des études spécifiques concernant l'urbanisation en discontinuité ou en rives naturelles des plans d'eau.

3 - La définition des dérogations ou exclusions

Les dispositions particulières aux zones de montagne donnent des principes généraux (comme par exemple celui de l'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante), mais elles permettent aussi des exceptions (exemple de « *l'étude de discontinuité* ») ; celle-ci peut être élaborée, au choix, au niveau du SCoT ou au niveau du PLU. Quel intérêt pour le SCoT de s'emparer de cette possibilité pour élaborer

par exemple « l'étude de discontinuité » à son niveau plutôt qu'à celui du PLU ? Et si le SCoT ne s'en empare pas, a-t-il un rôle minimum à jouer ?

En ce qui concerne le SCoT³, le code de l'urbanisme envisage trois types de dérogations ou d'exceptions à certaines conditions de protection de l'espace montagnard :

- une étude peut justifier, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels (art. L. 122-7 c.urb.) ;
- certains plans d'eau de faible importance peuvent être exclus de l'interdiction de toute construction, installation, route nouvelle, extraction ou affouillements à moins de 300 mètres des parties naturelles des rives des plans d'eau (art. L. 122-12 c.urb.) ;
- enfin, une étude peut justifier la délimitation de certains secteurs situés à moins de 300 mètres des parties naturelles des rives des plans d'eau dans lesquels des constructions ou aménagements peuvent être admis en fonction des spécificités locales (art. L. 122-14 c.urb.).

Le législateur a admis que ces études figurent dans le SCoT « ou » dans le PLU (l'exclusion de plans d'eau de faible importance pouvant même quant à elle relever de la simple carte communale), ce qui permet d'envisager que le SCoT ne comporte pas systématiquement cette étude pour l'ensemble des secteurs concernés. Pourtant, il faut souligner que cette possibilité laissée aux PLU de comporter les études d'urbanisation en discontinuité ou de constructibilité en rives de plans d'eau ne saurait dispenser les PLU de leur obligation de compatibilité avec le SCoT : autrement dit, un PLU peut certes prévoir des extensions urbaines discontinues ou des constructions ou aménagements aux abords de certains plans d'eau, mais à condition que celles-ci soient compatibles avec les objectifs et orientations du SCoT ! Ainsi, en l'absence d'étude spécifique dans le SCoT, celui-ci peut rester totalement silencieux quant aux conditions dans lesquelles des extensions urbaines discontinues ou des constructions ou aménagements en rives de plans d'eau pourraient être admises, ce qui laisse une entière latitude aux PLU ; mais, tout en réalisant pas ces études spécifiques, le SCoT peut aussi exprimer des orientations voire des conditions dans lesquelles des extensions urbaines discontinues ou des constructions ou aménagements en rives de plans d'eau seraient exclues : le PLU doit dès lors être compatible avec ces

³ PLU et cartes communales disposent quant à eux de possibilités d'autres possibilités de dérogation... (2^e al., art. L. 122-7 c.urb.)

orientations et ne pourrait pas nécessairement, même avec des études spécifiques à l'appui, envisager des extensions urbaines discontinues ou des constructions ou aménagements en rives de plans d'eau si elles sont incompatibles avec le SCoT.

Il n'y a pas de réponse absolue à la question de savoir qui du SCoT ou du PLU doit réaliser les études spécifiques mentionnées aux articles L. 122-7 et L. 122-14 (ou doit, en application de l'article L. 122-12, exclure certains plans d'eau de faible importance de l'interdiction de construction en rives de plan d'eau) : cela dépendra du niveau de détail dans lequel les auteurs du SCoT décideront d'entrer. Pourtant, il semble assez probable que, plus le périmètre d'un SCoT sera étendu, moins ce SCoT aura vocation à identifier de manière détaillée tout secteur d'urbanisation discontinue (à l'exclusion des UTN - cf. ci-après) et tout secteur constructible en rive de plan d'eau et donc à réaliser les études spécifiques correspondantes ; il y sera sans doute contraint s'il prévoit, hors UTN, des extensions urbaines discontinues ou des constructions ou aménagements en rives naturelles de plans d'eau, mais il pourra aussi, pour d'autres secteurs, rester silencieux et laisser aux PLU une assez large latitude ou, a minima, exprimer des orientations ou conditions qui encadreront les choix opérés par les PLU.

Si le rapport de présentation des PLU peut comporter les études spécifiques justifiant la délimitation de certains secteurs constructibles (urbanisation en discontinuité ou en rive naturelle de plans d'eau), ces délimitations ne sont envisageables que si elles sont compatibles avec les objectifs et orientations du SCoT. Celui-ci n'a sans doute pas vocation à comporter ces études spécifiques pour tous les secteurs, son rapport de présentation devra néanmoins comporter ces études pour les secteurs qu'il délimiterait lui-même.

Le SCoT doit-il produire une "étude de discontinuité" (art. L122-7 CU) pour les UTN en discontinuité dont il prévoit la création (UTN de massif ou UTN départementales) ? Il me semble que la réponse est non compte tenu des dispositions de l'article L.122-17 CU. En revanche, les PLU ne doivent-ils pas produire cette étude dans le cadre de leur mise en compatibilité avec le SCoT, puisqu'il s'agit d'urbanisation en discontinuité ?

L'article L. 122-17 du code de l'urbanisme est formel : les dispositions des articles L. 122-5 à L. 122-7 qui expriment le principe d'extension urbaine en continuité de l'urbanisation existante et ses exceptions ou possibilités de dérogations sont inapplicables aux unités touristiques nouvelles, qu'il s'agisse d'UTN de massif ou d'UTN départementales, qu'il existe ou non un SCoT opposable.

Ainsi, quand bien même certaines UTN pourraient constituer des extensions urbaines en discontinuité, le principe de continuité ne leur est pas opposable, pas plus que des études justificatives de discontinuité ne doivent figurer au rapport de présentation des SCoT ou des PLU s'agissant des UTN.

Les UTN étant exclues du principe d'extension urbaine continue, ni le SCoT, ni le PLU ne doivent comporter dans leur rapport de présentation d'étude justifiant que l'éventuelle urbanisation discontinuée constituée par une UTN est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels.

Lorsque le DOO des SCoT oriente l'extension de l'urbanisation à l'intérieur d'"enveloppes urbaines de référence" ou d'"enveloppes des espaces bâtis", définies et identifiées par le DOO, peut-on alors considérer que l'extension de l'urbanisation dans ces enveloppes est automatiquement en continuité de l'urbanisation existante ? La réponse dépend a priori de la définition donnée par les SCoT à ces "enveloppes urbaines de référence" ou "enveloppes des espaces bâtis", mais il me semble que l'extension de l'urbanisation peut être localisée à l'intérieur d'une "enveloppe urbaine de référence" tout en se retrouvant en discontinuité de l'urbanisation existante (en raison d'une coupure naturelle type rivière, par exemple).

Tout dépend évidemment de la manière dont le SCoT a procédé à la délimitation de ces « enveloppes bâties » et de la vocation desdites enveloppes : ce n'est pas parce qu'un trait sur un plan aurait tracé un large contour d'enveloppe que toute urbanisation à l'intérieur de l'enveloppe serait nécessairement « en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants » ...

4 - Le rôle « intégrateur » du SCoT de montage

Le SCoT fait-il "écran" à la loi Montagne pour les PLU en zone de montagne ? Autrement dit, lorsqu'il y a SCoT, les PLU doivent-ils se référer encore aux articles L.122-1 et s. CU, ou uniquement au SCoT ?

Éléments développés dans ma note du 11 mai 2015 et actualisés :

Selon l'article L. 131-7 du code de l'urbanisme, les obligations de compatibilité des PLU s'arrêtent au niveau du SCoT lorsque celui-ci est opposable (et non pas simplement approuvé) : ce n'est qu'en l'absence de SCoT opposable que des normes juridiques « supérieures » (au nombre desquelles les « Les dispositions particulières [...]aux zones de montagne [...] ou les modalités d'application de ces dispositions particulières lorsqu'elles ont été précisées

pour le territoire concerné par une directive territoriale d'aménagement ») s'imposent aux PLU dans une relation de compatibilité.

L'obligation de compatibilité a toutefois un effet réducteur incontestable : l'obligation de compatibilité du SCoT avec les normes juridiques supérieures n'impose pas au SCoT de retranscrire dans son document d'orientation et d'objectifs l'ensemble de ces normes ; il doit *a minima* ne pas les contrarier et, dans certains cas et selon leur teneur, contribuer à leur mise en œuvre ; il est donc possible voire probable que l'obligation de compatibilité à l'égard de normes juridiques supérieures se traduise parfois par une atténuation de la portée de ces normes, atténuation d'autant plus forte que le PLU n'aura à son tour qu'une obligation de compatibilité avec le SCoT. La traduction par le PLU des dispositions exprimées par des normes juridiques avec lesquelles le SCoT doit être compatible risque donc de souffrir d'une double perte en ligne... La nouvelle obligation de « *transposition* » dans le DOO du SCoT « *des dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée, afin de permettre leur déclinaison dans les plans locaux d'urbanisme* » (art. L. 141-10 c.urb.) témoigne de la faiblesse du seul lien de compatibilité.

Pourtant, ainsi que l'a relevé le GRIDAUH dans sa note du 22 octobre 2012 relative à l'écriture des PLU de montagne, si le SCoT opposable est sensé « *faire écran* » entre les PLU et les normes juridiques supérieures (dont les conditions d'utilisation et de protection de l'espace montagnard), il ne semble pas que les auteurs des PLU puissent se contenter d'être compatibles avec le SCoT. En effet, sans être nécessairement en contradiction formelle avec les conditions d'utilisation et de protection de l'espace montagnard, un SCoT pourrait les avoir « *insuffisamment* » traduites et pourrait s'avérer dès lors incompatible (par omission...) et donc illégal. Le Conseil d'État a certes écarté toute possibilité, dans le cadre d'un recours tendant à l'annulation d'un PLU, d'exciper l'illégalité d'un SCoT (en tant que le PLU n'est pas une « *mesure d'application* » du SCoT - cf. CE, 15 oct. 1997, *Fédération départementale de l'hôtellerie de plein air de CHARENTE MARITIME*, n° 269301 ; CAA Lyon, 24 avril 2012, *Commune de ROYBON*, n° 11LY02039), mais les autorités administratives ont l'obligation d'écarter l'application d'un règlement qui serait entaché d'illégalité (ce qui serait le cas d'un SCoT à qui il serait reproché une compatibilité « *insuffisante* » avec les dispositions de la loi Montagne), ce qui imposerait aux auteurs des PLU d'assurer la compatibilité de leur PLU avec les conditions d'utilisation et de protection de l'espace montagnard qui auraient été insuffisamment traduits dans le SCoT. Le Conseil d'État a eu l'occasion de mettre en œuvre un tel raisonnement en relevant qu'un schéma de mise en valeur de la mer qui, sans être incom-

patible avec les dispositions de la loi Littoral, n'avait exprimé le développement du littoral que des termes généraux, ne dispensait pas les documents d'urbanisme d'être compatibles avec la loi Littoral (CE, 3 mars 2008, *M^{me} LA-PORTE*, n° 278168). Plus récemment, il a aussi eu l'occasion de juger que, **dès lors que le schéma d'aménagement de la CORSE avait apporté aucune précision ni aucun complément à l'obligation de préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières** (posée par l'art. L. 122-10 c.urb.), **ces dispositions étaient directement applicables à un PLU** (CE, 9 novembre 2015, *C^{me} de PORTO-VECCHIO*, n° 372531).

Même en présence d'un SCoT opposable, le souci de sécurité juridique recommande vivement aux auteurs des PLU en zone de montagne de veiller à la compatibilité de leurs PLU avec les conditions d'utilisation et de protection de l'espace montagnard définies par les articles L. 122-4 à 18 du code de l'urbanisme.

Illustrations au regard des principales conditions d'utilisation et de protection de l'espace montagnard définies par les articles L. 122-4 à 18 du code de l'urbanisme :

- le SCoT ne saurait bien évidemment légalement envisager la création de **nouvelles routes en haute montagne**, mais, sans même que le SCoT doive « rappeler » l'interdiction légale de telles créations, il sera impossible à un PLU d'envisager (légalement) la création d'une route nouvelle au-dessus de la limite forestière ;
- un PLU ne saurait organiser de dérogation au principe légal d'**urbanisation en continuité des espaces bâtis** que si le rapport de présentation du SCoT, pour une telle dérogation, comporte une étude qui justifie que cette urbanisation discontinue est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels, ou si, en l'absence d'étude dans le SCoT, son rapport de présentation comporte lui-même une telle étude justificative de compatibilité ⁴ ;
- il semble assez peu probable que la capacité d'accueil des espaces que le SCoT destine à l'urbanisation soit incompatible avec la **préservation des espaces naturels et agricoles** ; pour autant, à supposer que certains des éléments du SCoT s'avèrent incompatibles avec cette préservation, les auteurs des PLU qui seraient tentés d'écarter ces éléments du

⁴ Sauf à ce que les urbanisations discontinues correspondent à des « hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement ou, à titre exceptionnel (...), des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées », tel qu'envisagé par le 2^e alinéa de l'article L. 122-7 c.urb.

SCoT (auxquels, par hypothèse, ils ne souscriraient pas...) pour inscrire eux-mêmes la capacité d'accueil de leurs espaces urbanisés dans la compatibilité avec la préservation des espaces naturels et agricoles se trouveraient dans une situation juridique particulièrement délicate dès lors que l'urbanisation envisagée par le SCoT constituerait un élément déterminant du projet de territoire avec lequel le PLU qui écarterait cet élément serait dès lors incompatible ! Le préfet aura pu relever, au titre du contrôle de légalité qu'il exerce, l'incompatibilité des capacités d'accueil des espaces urbanisés envisagés par le SCoT avec la préservation des espaces naturels et agricoles et, le cas échéant, il aura pu engager un recours gracieux ou contentieux tendant à la correction du SCoT (il aura sans doute pu aussi s'opposer à l'entrée en vigueur du SCoT) ; si tel n'est pas le cas, il ne semble pas que les auteurs du PLU ait la capacité d'écartier « spontanément » les dispositions du SCoT qu'ils estimeraient incompatibles avec l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme : le maire devrait saisir le président de l'établissement public en charge du SCoT d'une demande tendant à ce qu'il corrige le SCoT et, en l'absence de réponse favorable, le maire devrait engager un recours contentieux tendant à l'annulation du refus de mettre le SCoT en compatibilité ! Un tel scénario juridique semble pourtant peu plausible en pratique...

- le raisonnement serait identique à l'égard de l'obligation de **préservation des terres agricoles, pastorales et forestières** : le SCoT devrait comporter des dispositions tendant à assurer cette préservation, mais, à supposer qu'il ne comporte aucune précision ni aucun complément en ce sens, aucun PLU ne serait dispensé de compatibilité avec cette obligation de préservation qui s'imposerait donc « directement » aux PLU (CE, 9 novembre 2015, *C^{no} de PORTO-VECCHIO*, n° 372531). À supposer que le SCoT soit, non pas simplement silencieux, mais incompatible avec cette obligation de préservation, le préfet aurait dû le relever et, en l'absence d'intervention préfectorale, les auteurs de PLU ne pourraient, par eux-mêmes, pas écartier les dispositions du SCoT qu'ils estimeraient illégales, mais devraient en demander l'abrogation...
- la **protection des parties naturelles des rives de plans d'eau** s'impose par principe aux PLU, même si le SCoT n'en fait aucune mention particulière ; si le SCoT exclut certains plans d'eau de faible importance des interdictions de construction, installation, route nouvelle, extraction et affouillement à moins de 300 mètres de leur rive, le PLU pourra bien évidemment organiser un régime de dérogation à ces interdictions qui soit compatible avec les orientations du SCoT ; si le SCoT n'a pas identifié de plan d'eau exclu du régime de protection des parties naturelles des rives des plans d'eau, l'article L. 122-12 admet que le PLU (ou la carte communale) puisse lui-même identifier de tels plans d'eau de faible importance dont

les rives seraient exclues des interdictions de principe dans des conditions qu'il définirait ; enfin, si le SCoT comporte une étude justifiant, par dérogation aux interdictions aux abords des rives des plans d'eau, que des constructions ou aménagements puissent être admis dans certains secteurs délimités, le PLU pourra intégrer ses possibilités dérogatoires ; mais, à supposer que le SCoT ne comporte pas une telle étude justificative de dérogations, l'article L. 122-14 du code de l'urbanisme admet que le PLU (ou la carte communale) puisse lui-même délimiter de tels secteurs dérogatoires et comporter l'étude justificative correspondante ;

- si les PLU ne peuvent envisager des opérations constituant des « *unités touristiques nouvelles* » que si elles sont compatibles avec les dispositions du SCoT (une éventuelle atteinte à la qualité des sites ou aux grands équilibres naturels par une unité touristique nouvelle définie par le DOO du SCoT imposerait une intervention du préfet ou une demande d'abrogation des dispositions illégales du SCoT...) ; d'éventuels autres éléments de **développement touristique** (hors unités touristiques nouvelles) envisagés par les PLU devront être compatibles avec les orientations du SCoT et, dans le silence éventuel du SCoT, prendre en compte les communautés d'intérêt des collectivités territoriales concernées et contribuer à l'équilibre des activités économiques et de loisirs (en favorisant l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant et des formules de gestion locative des constructions nouvelles) tel que le mentionne l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme.

En l'absence de complément ou de précision apportée par le SCoT, les conditions légales d'utilisation et de protection de l'espace montagnard s'imposent (en termes de compatibilité) aux PLU. En revanche, dans l'hypothèse d'une contrariété (incompatible) entre les objectifs et orientations du DOO du SCoT et les conditions légales d'utilisation et de protection de l'espace montagnard, les auteurs des PLU ne semblent pas pouvoir écarter « spontanément » les dispositions du SCoT mais ils devraient en mettre en cause la légalité en demandant leur abrogation à l'établissement public de SCoT, voire en demandant l'annulation contentieuse d'un refus d'abroger ces dispositions.



Jean-Philippe STREBLER
maître de conférences
associé à l'université de STRASBOURG