



Club SCoT et montagne Compte-rendu de la réunion du 23 novembre 2017

Cette nouvelle rencontre¹ du Club SCoT et montagne s'est tenue le 23 novembre 2017 dans les locaux du SEPAL.

Cette réunion, qui a démarré par un tour de table sur les problématiques des SCoT en lien avec la loi Montagne, s'est poursuivie par des échanges sur l'application des nouvelles dispositions concernant les UTN et sur l'application du principe d'urbanisation en continuité, en 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), ministère de la cohésion territoriale et ministère de la transition écologique et solidaire (cf. PPT).

Les éléments de réponses apportées aux questions sur la rénovation de la procédure des UTN sont repris dans le présent compte-rendu ; le rôle du SCoT dans l'application du principe d'urbanisation en continuité fera l'objet d'un échange plus approfondi lors de la prochaine réunion.

Maître Sébastien Bracq (Avocat associé-Cabinet LLC et associés) a donné en fin de réunion sa vision de la loi Montagne II, au regard notamment de la jurisprudence (cf. PPT).

La réunion a permis également de faire un point sur les activités de la FédéSCoT et des clubs, et de proposer des axes de travail pour le club SCoT et montagne pour 2018.

Prochaines réunions du Club SCoT et montagne :

- le jeudi 17 mai 2018 à Lyon
- le mercredi 13 juin 2018 à Amiens (pré-Rencontres des SCoT)
- en novembre 2018 (lieu à définir)

PJ :

PPT Alain Vandervorst (DHUP)

PPT Maître Sébastien Bracq (Avocat associé-Cabinet LLC et associés)

Pour en savoir plus sur les productions du club SCoT et montagne :

Site de la FédéSCoT : <http://www.fedescot.org/nos-clubs/nos-clubs/club-scot-et-montagne>

Site du Cerema : <http://www.centre-est.cerema.fr/scot-et-montagne-a524.html>

¹ Liste des participants en annexe 1

Les attentes et problématiques des SCoT en lien avec la loi Montagne

Les attentes des participants par rapport au Club portent principalement sur des retours d'expériences ou d'informations sur la mise en oeuvre de la loi Montagne dans le cadre des SCoT, notamment l'urbanisation en continuité / discontinuité, le tourisme et les UTN.

Des problématiques ou questions plus précises sont précisées ou posées :

- Que faut-il prévoir dans un SCoT par rapport à un projet de camping ? : doit-on le considérer comme impactant ? Non impactant ? Faut-il prévoir des dispositions spécifiques ?
- Quel impact d'un changement de périmètre de SCoT sur les UTN dont la création a déjà été prévue ?
- L'intégration des UTN locales ("petits projets") au niveau des PLU(i) et non plus au niveau des SCoT, à relayer auprès des communes.
- La présence de nombreux plans d'eau sur le territoire et la règle d'inconstructibilité dans un contexte où beaucoup de communes sont au RNU, avec des produits liés à la pêche en projet.
- L'application du principe de construction en continuité de l'urbanisation : des questions sur la discontinuité ; des divergences d'interprétation entre DDT et communes sur les possibilités de construire en discontinuité ; la problématique de la construction linéaire le long des voies, de formation de "hameaux" au fur et à mesure de constructions agricoles.
- La mobilité en montagne (congestion en fond de vallée, territoire transfrontalier, rural et de montagne).
- L'immobilier de loisir et l'érosion du parc de lits marchands, la réhabilitation du parc.
- La mise en oeuvre du SCoT (notamment, comment s'assurer de la compatibilité des opérations UTN réalisées, avec le SCoT ?) avec la question de l'ingénierie d'accompagnement des documents d'urbanisme, mise à disposition par le SCoT (études de programmation villageoises avec une densité acceptée, enquêtes-ménages déplacements adaptés à des territoires peu denses ...).
- Le positionnement des SCoT comme partenaire institutionnel identifié vis-à-vis des SRADDET.

La rénovation de la procédure des UTN (Voir présentation PPT de Alain Vandervorst, DHUP)

Éléments de réponses apportées aux questions posées

Quels sont les nouveaux seuils concernant les UTN ? Voir tableaux en annexe 2

Le code de l'urbanisme précise que la surface de plancher à prendre en compte pour apprécier si une opération relève ou non des UTN structurantes (seuil 12 000 m² pour les hébergements et équipements touristiques) ne doit pas comprendre la surface pour le logement des salariés (R.122-8 CU) - à noter que ceci n'est pas précisé pour les UTN locales (R. 122-9 CU). En revanche, le code de l'urbanisme précise que le DOO du SCoT doit définir pour une UTN structurante, également la localisation et la capacité globale d'accueil et d'équipement, prévue pour le logement des salariés dans le cadre de l'opération UTN (L.141-23 CU).

Lorsqu'un SCOT approuvé prévoit des UTN structurantes, n'y a-t-il pas une formalité pour valider la compatibilité effective des opérations réalisées vis-à-vis de ce qui est inscrit au SCOT (au moment du dépôt des permis par exemple) ?

Il s'agira de vérifier la compatibilité du PLU par rapport au SCoT, et la conformité de l'opération réalisée (UTN structurante) par rapport au PLU. Il n'y a pas de formalité particulière définie en plus par le code de l'urbanisme (l'opération n'est pas soumise à l'avis formel du SCoT).

L'OAP paraît un outil intéressant pour contrôler davantage les permis concernant une UTN structurante.

N'y a-t-il pas en plus une compatibilité directe de l'UTN structurante avec le SCoT ?

Cf. CR réunion club SCoT et montagne du 13 mai 2015 : page 9 – avis de JP. Strebler :

"Les UTN me paraissent relever d'une double approche :

- *le régime spécifique des UTN qui se traduit en présence de SCoT par une obligation de compatibilité des projets avec les dispositions exprimées par le DOO à l'égard des UTN (et que seul le SCoT a été habilité à exprimer) ;*
- *le régime des autorisations "normales" d'urbanisme notamment, qu'il s'agisse des PC ou permis d'aménager"* (NB : décrit ci-dessus par A. Vandervorst).

Quelles sont les obligations des SCoT en matière de réhabilitation d'immobilier de loisir ?

Le diagnostic du SCoT doit être établi, notamment au regard des besoins en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir (L.141-3 CU), ce qui est une nouvelle disposition apportée par la loi Montagne II.

Il s'agit pour le SCoT de tirer les conséquences de cet élément de diagnostic au regard de l'ensemble de ses objectifs (limitation de la consommation d'espaces notamment) pour dimensionner les extensions d'urbanisation nécessaires.

Le DOO du SCoT doit en plus préciser, dans la définition des objectifs et principes de la politique de l'habitat, les objectifs de la politique de réhabilitation de l'immobilier de loisir (L.141-12 CU). Le législateur n'a pas imposé les termes dans lesquels ces objectifs devaient être exprimés (ce peut être des objectifs quantitatifs par exemple, mais sans obligation).

Comment interpréter la notion de "limite forestière" qui apparaît dans l'article L.122-4 du code de l'urbanisme² et à quelle échelle ? Si le SCoT fait la démonstration qu'une route nouvelle de vision panoramique peut être considérée comme UTN structurante à l'échelle du territoire de SCoT, y aurait-il une possibilité pour le SCoT de déroger à l'interdiction de routes nouvelles au-dessus de la limite forestière?

Il n'existe pas de jurisprudence sur la notion de "limite forestière". Même si le SCoT considère qu'un projet de route panoramique relève d'une UTN structurante, cela ne lui permet pas pour autant de déroger à l'interdiction de création d'une telle route au-dessus de la limite forestière.

Pour les UTN créant des surfaces en extension, quelle est la surface à prendre en compte pour comparer avec les seuils réglementaires ? Uniquement la surface en extension, ou la surface existante + la surface en extension ? Exemple pour un golf : le seuil de l'UTN structurante est fixé à 15 ha. S'il existe déjà un golf de 10 ha et que le projet d'extension est de 10 ha, a-t-on dépassé le seuil de l'UTN structurante ou non ?

D'une part, l'article R.122-6 CU dispose que *"Les seuils et surfaces à retenir (...) sont ceux (...) du programme général de l'opération, en cas de réalisation fractionnée d'une UTN (...)"*. D'autre part, l'article L.122-16 CU dispose que *"Les extensions limitées inférieures aux seuils des créations d'UTN fixés par décret en Conseil d'Etat ne sont pas soumises à la présente sous-section."* (Autrement dit, elles ne relèvent pas du régime de création des UTN).

Dans le cas d'une création de surface en extension :

- si la surface de l'extension a pour effet que l'ensemble de la surface créée (existante + extension) dépasse le seuil UTN défini par décret, et qu'il s'agit d'une seule et même opération UTN dont la réalisation est fractionnée, alors l'ensemble (existant + extension) est soumis au régime de création des UTN ;

- s'il ne s'agit pas d'une seule et même opération et si la surface de l'extension est inférieure au seuil UTN défini par décret, l'extension est réputée limitée et n'est pas soumise au régime de création des UTN.

En cas de démolition-reconstruction, selon l'article R.122-6 CU, on ne prend en compte que la surface "nette" augmentée.

² Article L122-4 CU : *"La création de routes nouvelles de vision panoramique, de corniche ou de bouclage est interdite dans la partie des zones de montagne située au-dessus de la limite forestière, sauf exception justifiée par le désenclavement d'agglomérations existantes ou de massifs forestiers ou par des considérations de défense nationale ou de liaison internationale"*.

Pour un golf, que faut-il comprendre par le terme "aménagement" dans les articles R.122-8 et R.122-9 CU ("*l'aménagement, la création et l'extension de terrains de golf*"). Des travaux d'aménagement dans l'emprise d'un golf existant font-ils partie des opérations UTN soumises à création ?

Si les travaux d'aménagement ne créent pas de surface de plancher, l'opération n'est pas soumise à la création d'UTN "golf". En cas de création de surface c'est aux catégories d'UTN avec surface de plancher qu'il convient de se référer.

Pour les travaux d'aménagement de pistes, comment faut-il interpréter la notion de "site vierge"³ ainsi que les termes :

- "accessible gravitairement" : des critères de pente ?

- "du fait de la difficulté du relief" : tout ce qui se descend ? En l'état, ou après travaux de création de piste ou travaux de défrichement ?

Ces termes sont-ils laissés à la libre appréciation de chaque territoire ou seront-ils précisés par circulaire ?

Les termes "accessibles gravitairement" doivent être compris comme accessible "par une boule qui descend les pentes". Les termes "difficulté du relief" ne peuvent être appréciés qu'au cas par cas.

Dans la phase transitoire d'un SCoT approuvé qui "autorise" une UTN départementale, quelles sont les dispositions issues de la loi Montagne II à appliquer au niveau du PLU pour "autoriser" cette UTN départementale ?

Les mesures transitoires sont définies par l'article 71 de la loi Montagne II : les SCoT approuvés et les projets de SCoT arrêtés avant le 1^{er} août 2017 sont soumis aux anciennes dispositions. Ainsi, si ces SCoT ont intégré les UTN départementales, le PLU n'a pas à intégrer ces UTN (locales) par des OAP telles que définies par l'article L.151-7 CU (OAP "UTN"). Il ne devra toutefois pas faire obstacle à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme. Mais si le PLU est révisé, il doit respecter les nouvelles dispositions de la loi Montagne II et donc comporter des OAP "UTN" pour créer les UTN locales dont il permet la réalisation sur son territoire.

Les projets d'hébergement touristique de moins de 500 m² en discontinuité de l'urbanisation, sont-ils soumis aux articles L122-5 à 7 (principe d'urbanisation en continuité) ?

Oui, avec application des exceptions habituelles.

Selon l'article R.122-5 CU, "*les extensions inférieures (aux seuils de création UTN) sont, en vertu des articles L.122-16 et L.122-19, soumises aux dispositions de l'article L.122-5 (principe d'urbanisation en continuité) et, à ce titre, réputées constituer des extensions limitées des constructions existantes au sens de ce dernier article.*" Les extensions inférieures aux seuils de création des UTN peuvent, dès lors qu'elles sont réputées constituer des extensions limitées des constructions existantes, faire partie des exceptions au principe d'urbanisation en continuité.

Pour info, les questions posées qui n'ont pas été abordées en séance :

- Quel degré de détail attendu par l'autorité environnementale en matière d'évaluation environnementale sur les projets UTN ?

- Impact de l'évolution des périmètres de SCOT sur la création des UTN?

3 Tableau annexé à l'article R.122-2 du code de l'environnement : "*Pour la rubrique 43, est considéré comme " site vierge " un site non accessible gravitairement depuis les remontées mécaniques ou du fait de la difficulté du relief, ou accessible gravitairement depuis les remontées mécaniques mais ne revenant pas gravitairement sur une piste de ski ou un départ de remontée mécanique du même domaine skiable au sens de l'article R. 122-4 du code de l'urbanisme*".

Annexe 1

Liste des présents à la réunion du 23 novembre 2017

- Olivier Alexandre SCoT de la Région de Grenoble
- Fabien Bonnafous SCoT Pays de Maurienne
- Isabelle Bonhomme SCoT Briançonnais
- Sébastien Bracq Cabinet LLC et associés, avocat associé
- Véronique Couzon SCoT Ouest Lyonnais
- Blaise Crégut SCoT Aurillac
- Guillaume Deguili SCoT des 3 vallées, coordonateur technique du Club SCoT et montagne
- Dominique Déléaz Cerema Centre Est, urbaniste
- Quentin Drouet SCoT Tarentaise-Vanoise
- Claire Faessel-Virole Cerema Centre Est, pôle Montagne
- Nolween Ferrec SCoT du Pays des Combrailles
- Simon Galles SCoT Aire Gapençaise
- Fiona Hugonnet SCoT Haut-Bugey
- Clémence Jartier SCoT Pays Lédonien
- Cloé Klein SCoT Serre-Ponçon
- Charline Marche SCoT Oisans
- Nicolas Pons SCoT Pays des Ecrins
- Myriam Reynaud-Banus SCoT Aire Gapençaise
- Mathilde Rolandeau SCoT du Chablais, coordinatrice technique du Club SCoT et montagne
- Alain Vandervorst Bureau de la législation de l'urbanisme - DHUP - MLHD/MEEM

Absents / excusés :

- SCoT Est-Cantal
- Jean-Baptiste Vachon SCoT Fier-Aravis
- SCoT Rouannais

Annexe 2

La rénovation de la procédure des UTN

LOI n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne

Surfaces ou seuils des UTN de massif / **UTN structurantes**

Nature des opérations	UTN de massif R.122-6 CU	UTN structurantes R.122-8 CU
Création, extension ou remplacement de remontées mécaniques	<ul style="list-style-type: none"> . Nouveau DSA . Augmentation de la surface du DSA \geq 100 ha 	<ul style="list-style-type: none"> . Nouveau DSA . Augmentation de la surface du DSA \geq 100 ha
Liaisons entre domaines skiables alpins existants		Liaisons entre domaines skiables existants
Hébergements et équipements touristiques	<p>Opérations de construction ou extension de surface de plancher totale de + de 12 000 m²</p> <p>(hors logements du personnel)</p>	<p>Opérations de construction ou extension de surface de plancher totale de + de 12 000 m²</p> <p>(hors logements du personnel)</p>
Travaux d'aménagement	<p>Lorsqu'ils sont soumis à étude d'impact(en application de l'article L. 122-1 du CE) :</p> <ul style="list-style-type: none"> . Aménagement, création et extension de terrains de golf =>Surface \geq 25 ha <i>El au K/K : Surface <25 ha et terrains situés en secteur sauvegardé, site classé ou réserve naturelle</i> .Aménagement de terrains de camping et caravanning =>Terrains permettant l'accueil de + 200 emplacements de tentes, caravanes ou résidences mobiles de loisirs <i>El au K/K : Terrains permettant l'accueil de + 20 personnes ou + 6 emplacements de tentes, caravanes ou résidences mobiles de loisirs et de – 200 emplacements</i> . Aménagement de terrains pour la pratique de sports ou de loisirs motorisés =>Emprise totale des terrains de + 4 ha <i>El au K/K : Tous aménagements de – de 4 ha</i> . Travaux d'aménagement de pistes pour la pratique des sports d'hiver alpins, situés en site vierge au sens du tableau annexé à l'article R. 122-2 du CE d'une superficie supérieure à 4 ha 	<p>Pas de référence au champ d'application des études d'impact</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aménagement, création et extension de terrains de golf d'une superficie > 15 ha - Aménagement de terrains de camping d'une superficie > 5 ha - Aménagement de terrains pour la pratique de sports ou de loisirs motorisés d'une superficie > 4 ha - Travaux d'aménagement de pistes pour la pratique des sports d'hiver alpins, situés en site vierge au sens du tableau annexé à l'article R. 122-2 du CE d'une superficie supérieure à 4 ha

	Site vierge (R122.1 CE) : Est considéré comme «site vierge» un site non accessible gravitairement depuis les remontées mécaniques ou du fait de la difficulté du relief.	Site vierge (R.122-2 CE) : « Site non accessible gravitairement depuis les RM ou du fait de la difficulté du relief, ou accessible gravitairement depuis les RM, mais ne revenant pas gravitairement sur une piste de ski ou un départ de RM du même DS au sens de l'article R.122-10 CU. »
Création d'une RM n'ayant pas pour objet principal de desservir un DS	-	☐ >300 m et +10 000 pers./jour

[RM : Remontées mécaniques ; DSA : Domaine skiable alpin ; ☐: dénivelée ; CU : Code de l'urbanisme ; CE : Code de l'environnement ; EI au K/K : Soumis à étude d'impact au cas par cas]

Surfaces ou seuils des UTN départementales / **UTN locales**

Nature des opérations	UTN départementales R.122-7 CU	UTN locales R.122-9 CU
Création, extension ou remplacement de remontées mécaniques	. Augmentation de la surface du DSA comprise entre 10 et 100 ha	. Augmentation de la surface du DSA comprise entre 10 et 100 ha
Hébergements ou équipements touristiques	En dehors des secteurs urbanisés ou des secteurs constructibles en continuité de l'urbanisation : . Opération de création ou extension sur une surface de plancher totale de + de 300 m ²	En dehors des secteurs urbanisés ou des secteurs constructibles en continuité de l'urbanisation : . Opération de création ou extension sur une surface de plancher totale de + de 500 m²
Travaux d'aménagement	En dehors des secteurs urbanisés ou des secteurs constructibles en continuité de l'urbanisation : . Aménagement de terrains de camping de + de 20 emplacements . Création ou extension de refuges de montagne sur une surface de plancher totale de + de 100 m ²	- Aménagement, création et extension de terrains de golf d'une superficie ≤ 15 ha En dehors des secteurs urbanisés ou des secteurs constructibles en continuité de l'urbanisation : - Aménagement de terrains de camping d'une superficie comprise entre 1 et 5 ha - Création ou extension de refuges de montagne sur une SP totale de + de 200 m²
Création d'une RM n'ayant pas pour objet principal de desservir un DS	☐ >300 m et +10 000 pers./jour	-

[RM : Remontées mécaniques ; DSA : Domaine skiable alpin ; ☐: dénivelée ; CU : Code de l'urbanisme ; CE : Code de l'environnement ; EI au K/K : Soumis à étude d'impact au cas par cas]