

Que faire si une opération touristique (UTN) émerge sur le territoire d'un SCoT approuvé ?

Mars 2016

Le SCoT est un document de planification et d'urbanisme, qui traduit le projet de territoire retenu par les élus du territoire. Il définit les grandes orientations d'utilisation de l'espace sur le long terme (réflexion pour les 15 à 20 ans à venir), en articulant objectifs de protection et objectifs de développement. Le PADD (projet d'aménagement et de développement durables) du SCoT exprime les objectifs des politiques publiques d'aménagement du territoire, y compris celle en matière de développement touristique.

En l'état actuel du droit, il appartient au SCoT de décider des UTN (unités touristiques nouvelles) qu'il souhaite ou admet sur son territoire. Il lui appartient de prévoir leur création pour que ces opérations puissent ensuite être réalisées. Ceci peut être fait au moment de l'élaboration du SCoT, ou sinon à l'occasion de sa révision ou modification, voire par une mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique ou de projet.

Pour prévoir la création d'UTN, le DOO (document d'orientation et d'objectifs) doit définir :

- leur localisation, leur consistance et capacité d'accueil et d'équipement, s'il s'agit d'UTN de massif ;
- leur nature et leurs principes d'implantation, s'il s'agit d'UTN départementales.

Ces caractéristiques doivent être cohérentes avec les objectifs et orientations que le DOO exprime par ailleurs (par exemple en matière d'environnement et paysage, d'agriculture, de déplacements, d'habitat ...).

Ainsi, les UTN relèvent d'une double approche :

- en tant qu'UTN, l'opération de développement touristique doit être **compatible** avec les caractéristiques des UTN définies par le DOO, et de façon plus générale, avec les dispositions du DOO qui peuvent aussi orienter celles-ci ;
- en tant qu'opération d'aménagement ou de construction, le projet doit être **conforme** avec le document local d'urbanisme (PLU ou carte communale, lui-même ayant une obligation de compatibilité avec le DOO du SCoT), voire en l'absence de PLU, avec le règlement national d'urbanisme.

Avertissement

Cette fiche a été rédigée en l'état actuel du droit. Il est prévu en 2016 la publication d'une ordonnance sur la réforme des UTN en application de la loi « Macron »¹. Le contenu de la fiche devra être adapté au moment de l'entrée en vigueur de cette ordonnance.

¹ Loi n°2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques

Ce qu'on trouvera dans la fiche

Cette fiche établie par le Club « SCoT et montagne » de la Fédération nationale des SCoT avec le Cerema vise à donner des pistes de réponses opérationnelles. Son esprit est le suivant :

- L'enjeu principal est moins celui de la « bonne procédure » à appliquer, que celui de la cohérence territoriale : si une opération touristique peut être réalisée sur le territoire du SCoT, c'est parce qu'elle constitue un moyen de mise en œuvre du projet de territoire (dans sa dimension « touristique ») retenu par les élus. Ainsi, lorsqu'une opération UTN émerge sur le territoire, et qu'il s'avère que ses caractéristiques ne sont pas compatibles avec les dispositions du DOO, on s'interrogera d'abord sur l'intérêt de faire évoluer l'opération UTN, ou sinon le projet de développement durable du territoire souhaité par les élus, avant de s'intéresser aux procédures à mettre en œuvre.
- La « lisibilité » du DOO est un élément déterminant pour pouvoir apprécier si le SCoT a prévu (ou pas) la création d'une opération constituant une UTN.



Mon territoire est couvert par un SCoT approuvé.

Une opération touristique émerge - Quelles questions se poser ?

Question 1 : L'opération est-elle une UTN de massif ou départementale ?

Comparer les caractéristiques de l'opération avec les seuils définis aux articles R. 122-6 et R. 122-7 du code de l'urbanisme



Question 2 : Le SCoT a-t-il « prévu la création » d'UTN ?

Regarder si le DOO a défini des caractéristiques d'UTN :

- la localisation, consistance, capacité d'accueil et d'équipement d'une ou plusieurs UTN de massif ;
- la nature et les principes d'implantation d'UTN départementales (sans identification de chaque UTN).



Question 3 : L'opération est-elle « compatible » avec les caractéristiques des UTN définies par le DOO, et de façon plus générale, avec les dispositions du DOO qui peuvent aussi orienter celles-ci ?

Vérifier :

- si l'opération est une UTN de massif, si sa localisation, sa consistance, sa capacité d'accueil et d'équipement sont compatibles avec celles définies par le DOO ;
- si l'opération est une UTN départementale, si ses principes d'implantation sont compatibles avec ceux définis par le DOO, selon la nature de l'opération ;
- si l'opération est compatible avec les autres dispositions qui peuvent le cas échéant aussi orienter sa définition.



Vérifier que l'opération est :

- compatible avec les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) du PLU ;
- conforme au règlement du PLU (ou au règlement national d'urbanisme et, le cas échéant, à la carte communale) .

Question 4 : Est-il souhaitable et possible de faire évoluer l'opération pour que ses caractéristiques soient compatibles avec celles des UTN définies par le DOO, et de façon plus générale, avec les dispositions du DOO qui orientent les UTN ?



Question 5 : Est-il souhaitable et possible de faire évoluer les dispositions du DOO ?



Engager une procédure tendant à modifier ou compléter le DOO (définition des caractéristiques s'il s'agit d'une UTN de massif, définition des principes d'implantation s'il s'agit d'une UTN départementale), voire le PADD : selon les changements à apporter, modification ou révision, ou encore mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique ou une déclaration de projet.

Renoncer à l'opération.

Il s'agit alors d'une opération *classique*. Pour pouvoir être réalisée, elle doit être conforme aux documents d'urbanisme locaux (et le cas échéant au règlement national d'urbanisme), voire compatible directement avec le SCoT s'il s'agit par exemple d'une opération d'aménagement portant sur une surface de plancher de plus de 5000 m² (Articles L142-1 et R142-1 du code de l'urbanisme).

Question 6 : L'opération est-elle cohérente avec le projet de développement durable du territoire souhaité par les élus ?



Engager une procédure tendant à modifier ou compléter le DOO (définition des caractéristiques s'il s'agit d'une UTN de massif, définition des principes d'implantation s'il s'agit d'une UTN départementale), voire le PADD : selon les changements à apporter, modification ou révision, ou encore mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique ou une déclaration de projet ; Sinon, renoncer à l'opération.

3 options :

- Modifier l'opération pour qu'elle soit cohérente avec le projet de développement durable du territoire, et engager une procédure tendant à modifier le DOO (définition des caractéristiques s'il s'agit d'une UTN de massif, définition des principes d'implantation s'il s'agit d'une UTN départementale), voire le PADD : selon les changements à apporter, modification ou révision, ou encore mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique ou une déclaration de projet ;
- Conserver l'opération telle qu'elle, et engager une procédure tendant à modifier le PADD et le DOO (définition des caractéristiques s'il s'agit d'une UTN de massif, définition des principes d'implantation s'il s'agit d'une UTN départementale) : révision, ou encore mise en compatibilité avec une déclaration d'utilité publique ou une déclaration de projet ;
- Renoncer à l'opération.

Comment anticiper ces questions ?

1. Au moment de l'élaboration du SCoT ou de son évolution ...

Veiller à être compréhensible pour ceux qui n'ont pas participé à l'élaboration du SCoT. Avoir à l'esprit que d'autres seront amenés à lire le SCoT et vérifier la compatibilité d'opérations avec le DOO. Pour cela :

- Expliciter clairement dans le DOO, si le SCoT a prévu ou non la création d'UTN, par nature d'opérations figurant dans les articles R.122-6 et R.122-7 CU.
- Dans le DOO, s'en tenir à ce que demande le code de l'urbanisme, c'est-à-dire que celui-ci définit les caractéristiques listées par l'art. L.141-23 CU (localisation, consistance, capacité d'accueil et d'équipement des UTN de massif, principes d'implantation et nature des UTN départementales) ; reporter le reste dans les autres documents du SCoT, c'est-à-dire :
 - dans le rapport de présentation, au titre de la « justification des choix », tous les éléments explicatifs qui permettront, notamment à tous ceux qui n'ont pas participé à l'élaboration du SCoT, de bien comprendre le pourquoi des UTN prévues par le SCoT, ce qui est souhaité, recherché, les solutions à privilégier, etc.
 - dans l'évaluation environnementale, l'analyse des UTN au regard des points de tension spécifiques et des autres orientations du DOO, en particulier celles sur l'environnement, afin de vérifier et montrer la cohérence interne du SCoT.
- Dans le DOO, définir les caractéristiques des UTN dont le SCoT souhaite prévoir la création de manière compréhensible, mais sans leur donner une portée normative par un trop grand degré de précision, qui conduirait les SCoT à excéder l'objet qu'il leur a été assigné par le code de l'urbanisme : le SCoT n'est pas un outil à vocation réglementaire. Les opérations de développement touristique relevant des UTN doivent être compatibles (au sens de « ne contrarient pas »), et non conformes avec le DOO.

Le degré de précision des caractéristiques des UTN de massif doit être appréhendé selon ce que souhaite le SCoT sur son territoire (cf. les objectifs du PADD), et le cas échéant, la sensibilité environnementale du territoire et du secteur accueillant l'UTN : il s'agit de faire ressortir les éléments "non négociables" du ressort du SCoT qui orientent les UTN de massif, sachant que celles-ci sont cadrées aussi par les autres orientations du DOO. Pour les UTN départementales, attention à rester dans le champ de compétences dévolu par la loi : il s'agit de définir des principes d'implantation par nature d'UTN (et non une localisation par UTN). Pour cela, on s'interrogera sur ce que le DOO a besoin de préciser, en plus des autres orientations qui cadrent ces opérations UTN.

Exemple du projet de SCoT Tarentaise- Vanoise



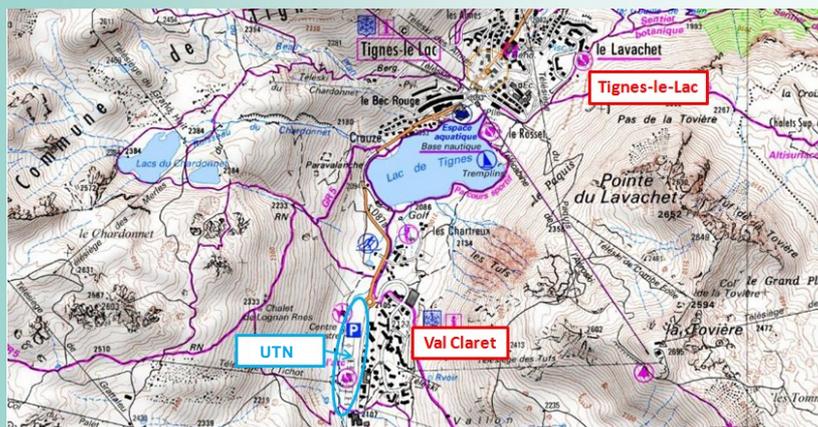
Le projet de SCoT a prévu la création d'une UTN de massif portant sur une opération d'hébergement et d'équipement touristique.

Les éléments de compréhension et d'évaluation de l'UTN se trouvent dans le rapport de présentation (partie justification des choix) et au sein de l'évaluation environnementale (zoom environnemental spécifique à cette UTN). Le PADD

aborde la question transversale de l'immobilier touristique, sans citer l'UTN elle-même. Le DOO, quant à lui, définit les caractéristiques de cette UTN de la manière suivante :

Localisation de l'UTN :

L'UTN est localisée sur la commune de Tignes, immédiatement à l'ouest du pôle touristique du Val Claret.



Consistance de l'UTN :

L'UTN consiste à développer sur ce site d'environ 4 ha, des hébergements marchands et des équipements associés, orientés préférentiellement vers une clientèle jeune et sportive.

L'UTN comporte :

- une auberge de jeunesse, un centre de vacances agréé pour l'accueil des mineurs ("lits DDJS"), un village de vacances, un hôtel et une résidence hôtelière ;
- un complexe de loisirs (discothèque, restaurant-snack, espace détente & jeux, bowling) ;
- les stationnements nécessaires à l'opération.

Le programme accueillera également une gare routière et quelques logements permanents.

Compte tenu de la saturation des accès le samedi, des moyens seront pris pour assurer la commercialisation d'au moins 70% des séjours d'hiver hors du traditionnel samedi/samedi (Conventionnement loi Montagne ...)

Capacité d'accueil et d'équipement de l'UTN :

L'UTN comporte environ 2 000 lits touristiques sur 40 000 m² de surface de plancher, répartis approximativement de la manière suivante :

- Hôtellerie : 300 lits environ soit 8 000 m² de SP environ
- Résidence hôtelière, village de vacances : 800 lits environ soit 15 000 m² de SP environ,
- Auberge de Jeunesse, centre de vacances enfants (lits DDJS) : 900 lits environ soit 17 000 m² de SP environ.

Le complexe de loisirs se développe sur environ 4 000 m² SP.

La capacité des parkings sera d'environ 1 300 places.

Exemple du SCoT Sud Loire

dont le DOO définit des principes d'implantation pour les UTN départementales.

Sur le territoire du SCoT Sud Loire, les projets d'UTN (mentionnés au II de l'article L 145-11 du code de l'urbanisme) dites de niveau départemental devront respecter les principes d'implantation suivants :

- en matière d'intégration paysagère, veiller à respecter et valoriser le cadre de vie, les sites, le patrimoine, les vues emblématiques et à s'inscrire au maximum dans la pente du terrain naturel, le cas échéant ;
- en matière de préservation de la biodiversité, se référer aux dispositions du 1.2 ;
- en matière de protection de la ressource en eau, prendre en compte l'alimentation en eau potable, le traitement des eaux usées, la gestion des eaux pluviales et la prévention contre la pollution ;
- en matière de gestion des déplacements, intégrer la pratique des modes doux dans les aménagements et favoriser leur accès par des modes alternatifs à la voiture ;
- en matière de gestion de l'énergie, recourir à des solutions économes en énergie et prioriser l'accès aux énergies renouvelables ;
- en matière d'optimisation du foncier, prioriser la requalification ou l'adaptation des structures touristiques existantes et favoriser le renouvellement urbain pour le développement de nouvelles structures ;
- en matière de développement économique, justifier au regard de la nature du projet des avantages qu'il procure vis-à-vis des UTN existantes (en analysant leur capacité de densification) et des activités économiques du territoire concerné.

Les projets d'UTN (mentionnées au II de l'article L 145-11 du code de l'urbanisme) dites de niveau départemental justifieront de la prise en compte de ces principes.

Les documents d'urbanisme locaux devront se saisir de ces principes notamment par la mise en place d'orientations d'aménagement et de programmation sur les sites projetés.

Extrait DOO du SCoT Sud-Loire approuvé en 2013



2. Pendant la vie du SCoT ...

- Rappeler aux collectivités membres du SCoT, au début de sa mise en œuvre, le principe de compatibilité des opérations de développement touristique (UTN) avec le DOO ;
- Prévoir des "revues de projets" régulièrement (par exemple tous les 2 ou 3 ans) pour anticiper l'émergence d'opérations touristiques ; en informer les collectivités membres du SCoT. Ces « revues de projets » pourront permettre aussi d'alimenter l'évaluation du SCoT.

Rappel sur les procédures d'évolution du SCoT à mettre en œuvre pour permettre la création d'UTN



Faut-il une révision du SCoT pour permettre la création d'UTN ?

Une **modification suffit** pour permettre la création d'UTN que le SCoT n'avait pas prévue, sauf si on se retrouve dans l'un des cas nécessitant une procédure de révision, notamment celui de changements apportés aux orientations définies par le PADD.

Le recours à la procédure de révision du SCoT est exigé par l'article L.143-29 CU, dès lors que des changements doivent être apportés :

- aux orientations définies par le PADD ;
- aux dispositions du document DOO prises en application des articles L.141-6 et L.141-10 (objectifs chiffrés de consommation économe de l'espace et de lutte contre l'étalement urbain arrêtés par secteur géographique ; détermination des espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger, et leur éventuelle localisation ou délimitation ; transposition des dispositions pertinentes des chartes de parcs naturels régionaux et leurs délimitations cartographiques à une échelle appropriée ; modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques) ;

- aux dispositions du DOO relatives à la politique de l'habitat prises en application du 1° de l'article L. 141-12 ayant pour effet de diminuer l'objectif global concernant l'offre de nouveaux logements.

Dès lors qu'ils ne relèvent pas du champ d'une révision, les changements apportés au contenu du SCoT peuvent faire l'objet d'une **procédure de modification** prévue par les articles L.143-32 et s. CU. C'est le cas notamment, lorsque la modification porte sur la définition dans le DOO :

- de la localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil et d'équipement des UTN de massif ;
- des principes d'implantation et à la nature des UTN départementales.

Tous les changements apportés au DOO autres que ceux mentionnés à l'article L.143-34 CU relèvent, s'ils n'entrent pas dans le champ de la révision ou de la modification, d'une modification simplifiée. Toutefois, **la localisation, consistance, et capacité d'accueil et d'équipement des UTN de massif, ainsi que les principes d'implantation et la nature des UTN départementales sont explicitement mentionnés comme exclus d'une modification simplifiée.**



Quelle commission faut-il consulter ?

Dès lors qu'il est nécessaire de faire évoluer un SCoT pour permettre la création d'une ou plusieurs UTN, la procédure à mettre en œuvre, qu'elle soit une modification ou une révision, implique que le projet fasse l'objet **des mêmes consultations que s'il s'agissait d'une élaboration du SCoT** (art. L.143-20 CU pour la révision ; art. L.143-33 CU pour la modification), c'est-à-dire :

- avis de la commission UTN de massif, lorsqu'une au moins des UTN justifiant de faire évoluer le SCoT, est une UTN de massif ;
- avis de la commission départementale de la nature des paysages et des sites, lorsque toutes les UTN justifiant de faire évo-

luer le SCoT, sont des UTN départementales.

Ces avis –exprimés dans un délai de trois mois à compter de la réception de la consultation, faute de quoi ils sont réputés favorables- sont recueillis avant l'enquête publique et joints au dossier d'enquête publique.

En tout état de cause, le DOO devra comporter les éléments prévus par l'article L.141-23 CU, pour que les UTN dont le SCoT a voulu prévoir la création, puissent être régulièrement réalisées.



Le préfet peut-il modifier le SCoT ?

Dans le cas de la création ou extension d'une UTN non prévue par un SCoT, l'article L.122-18 CU permet à l'autorité administrative compétente de l'État (préfet de département), à la demande de la commune ou du groupement de communes concerné, et après avis de la commission UTN de massif, de demander à l'établissement public porteur du SCoT, la modification du schéma. L'établissement public du SCoT peut alors décider de donner suite à cette demande de modification, ou pas.

Toutefois, le terme « modification » dont l'article L.122-18 fait mention, ne préjuge pas de la procédure à mettre en œuvre : si

les évolutions nécessaires n'entrent pas dans le champ de la procédure de modification, l'établissement public devra mener une procédure de révision du SCoT.

Ainsi, si l'établissement public de SCoT décide de procéder à la modification demandée par le préfet, celle-ci se conduit, selon le cas, suivant la procédure de modification (Article L.143-32 et s. CU) ou de révision (Article L.143-29 et s. CU), voire par mise en compatibilité du SCoT avec une déclaration d'utilité publique ou déclaration de projet.



Une DUP ou une déclaration de projet est-elle possible ?

Une UTN peut aussi faire l'objet d'une DUP ou d'une déclaration de projet. En effet :

- l'article L.143-44 CU prévoit que : « Une opération faisant l'objet d'une déclaration d'utilité publique, d'une procédure intégrée en application de l'article L.300-6-1 ou, si une déclaration d'utilité publique n'est pas requise, d'une déclaration de projet, et qui n'est pas compatible avec les dispositions d'un schéma de cohérence territorial ne peut intervenir que si :

1° L'enquête publique concernant cette opération a porté à la fois sur l'utilité publique ou l'intérêt général de l'opération et sur la mise en compatibilité du schéma qui en est la conséquence ;

2° Les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du schéma ont fait l'objet d'un examen conjoint de l'État, de l'établissement public prévu à l'article L. 143-16, et des personnes publiques associées mentionnées aux articles L. 132-7 et L. 132-8. »

- l'article L.143-45 CU prévoit que : « **Lorsque la mise en compatibilité du schéma est nécessaire pour permettre la création**

d'une ou plusieurs unités touristiques nouvelles, les dispositions proposées pour assurer la mise en compatibilité du schéma sont soumises aux avis prévus par décret en Conseil d'Etat. »

Il est donc explicitement prévu que la procédure de « mise en compatibilité du SCoT » peut être mise en œuvre pour permettre la création d'une ou plusieurs UTN ; elle doit alors recueillir les avis prévus au 5° de l'article L.143-20 CU, autrement dit la commission UTN de massif lorsqu'une UTN de massif est concernée, ou la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, lorsqu'il s'agit d'une UTN départementale..

Cette procédure doit être utilisée avec discernement. Si elle permet une certaine réactivité permettant de répondre à des impératifs d'aménagement en s'affranchissant de la procédure d'évolution du SCoT par modification ou révision, elle procède par « à coups » et n'intègre pas de réflexion d'ensemble sur le projet de développement durable du territoire et sur l'intérêt de le faire évoluer pour permettre la réalisation d'un projet en particulier.

Exemple - Déclaration de projet emportant mise en compatibilité du SCoT de l'Ouest Lyonnais et du PLU de la commune de Courzieu pour un parc animalier



Pour permettre le développement du parc animalier de Courzieu, le syndicat mixte du SCoT de l'Ouest Lyonnais et ses partenaires ont opté pour une déclaration de projet (DP) emportant mise en compatibilité du SCoT et du PLU de la commune de Courzieu. La procédure est portée par la Communauté de Communes du Pays de L'Arbresle, compétente en matière touristique.

L'UTN comprend l'extension de plusieurs bâtiments pour une surface plancher totale en extension de 900 m². Le SCoT approuvé en février 2011 n'avait pas prévu la création d'UTN départementale de cette nature. Son PADD ne comporte pas d'orientations sur le développement touristique.

L'intérêt porté par l'ensemble des élus du territoire à ce projet d'aménagement touristique, les appelait à engager une procédure d'évolution du SCoT (et du PLU) pour permettre la création de l'UTN et la réalisation de l'opération correspondante.

La révision du SCoT était rendue nécessaire du fait des changements à apporter aux orientations définies

par le PADD, et des changements prévisibles de certaines dispositions du DOO, liées aux incidences potentielles du projet sur l'environnement (le site d'implantation interférant avec plusieurs Znieff).

Dans ce contexte, les élus locaux ont décidé d'engager une procédure de déclaration de projet compte tenu des délais moindres (18 mois pour une DP contre 3 ans minimum pour une révision), afin de soutenir l'avancement du projet.

Cette procédure de DP est en cours. Pour l'enquête publique, il est prévu la mise à disposition de registres à la fois à la mairie de Courzieu, au siège de la communauté de communes du Pays de l'Arbresle et à celui du syndicat du SCoT. La DP emportera mise en compatibilité du SCoT pour permettre la création de l'UTN. Ainsi le DOG sera modifié pour intégrer la définition des principes d'implantation des UTN départementales portant sur des parcs animaliers et pédagogiques existants de moins de 5 000 m² de surface de plancher. La mise en compatibilité du PLU de Courzieu aura pour conséquence la modification du règlement de façon à permettre la réalisation de l'opération.

Rédaction : C. Faessel-Viole (Cerema) avec contribution D. Deléaz (Cerema), PY. Grillet et JP. Strebler (FédéSCoT)

Mise en page : Cécile Gondard (FédéSCoT)

Crédits photos : Couverture - Stéphane Godin / p. 3 - Andy Parant / p. 4 - ADRT 42-G.Lebois / p. 5 - Cécile Gondard / p. 6 - Parc de Courzieu

17/03/2016