Fiche n°5 : Les unités touristiques nouvelles

Plan :

1. La définition des unités touristiques nouvelles
2. Les différentes catégories d'unités touristiques nouvelles
- *2.1 Les UTN structurantes*
- *2.2 Les UTN locales*
- *2.3 Les constructions, installations et aménagements touristiques d'une superficie inférieure aux seuils UTN*
  - 2.3.1 Les constructions, installations et aménagements nouveaux
  - 2.3.2 Les extensions des constructions, installations et aménagements

3. Le régime des unités touristiques nouvelles
- *3.1 La planification des unités touristiques nouvelles*
  - 3.1.1 La planification des unités touristiques nouvelles structurantes dans le SCoT
  - 3.1.2 La planification des unités touristiques nouvelles locales dans le PLU
  - 3.1.3 Le calcul des seuils de planification des UTN
  - 3.1.4 Les unités touristiques nouvelles et la règle d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT
  - 3.1.5 Les procédures accélérées d'évolution des documents d'urbanisme applicables aux UTN
  - 3.1.6 L'évaluation environnementale
- *3.2 L'autorisation spécifique aux unités touristiques nouvelles*
  - 3.2.1 Le calcul des seuils des autorisations UTN
  - 3.2.2 La composition du dossier de demande et déroulement de la procédure
  - 3.2.3 La caducité des autorisations UTN
  - 3.2.4 La délivrance des autorisations de construire nécessaires à la réalisation des UTN

4. L'entrée en vigueur du nouveau dispositif issu de la loi du 28 décembre 2016

L'ensemble des fiches techniques constitue un outil d'accompagnement et d'aide à la décision. Les schémas et les jurisprudences mentionnés ont pour objectif d'illustrer les dispositions législatives et réglementaires et d'éclairer l'instruction des autorisations, qui nécessitera, en toute hypothèse, un examen au cas par cas au regard des caractéristiques locales.

Les unités touristiques nouvelles (UTN) sont une des spécificités de l'urbanisme en zone de montagne. Il s'agit de projets de constructions, d'équipements ou d'aménagements touristiques[1] dont la caractéristique principale est de pouvoir s'implanter sans être soumis au principe d'urbanisation en continuité, tout en respectant la qualité des sites et les grands équilibres naturels (L. 122-15). On distingue les UTN structurantes (UTNS) de taille ou de capacité d'accueil importante et les UTN locales (UTNL) : elles sont toutes soumises à un régime spécifique. Toutefois, les constructions, équipements

1 En zone de montagne, on rappellera que les opérations d'aménagement touristiques s'effectuent sous le contrôle de la collectivité dans le cadre d'un « auto-développement touristique » (cf articles L.342-1 et suivants du code du tourisme).

et aménagements qui ressortent des catégories UTNl situées au sein des parties urbanisées ou dans un secteur constructible situé en continuité de l'urbanisation existante (art. R. 122-9[2]) ne relèvent pas du régime des UTN.

Les UTN existaient avant la loi montagne de 1985 qui les a insérées dans le code de l'urbanisme. Leur régime a été modifié par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, par le décret n° 2006-1683 du 22 décembre 2006, par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (dite loi montagne II), et enfin par le décret n°2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles.

1 La définition des unités touristiques nouvelles

Les UTN sont définies par l'article L. 122-16 comme « toute opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard ». La liste des UTN figure aux articles R. 122-8 et R. 122-9 qui définissent respectivement les unités touristiques nouvelles structurantes (UTNS) et les unités touristiques nouvelles locales (UTNL). Cette liste peut être complétée par le SCoT pour les UTNS ou par le PLU pour les UTNL. Cette nouvelle possibilité conférée aux collectivités locales par la loi Montagne II permet d'intégrer dans le régime UTN des projets de développement touristique ne ressortant pas des listes fixées par décret mais qui, du point de vue des collectivités concernées, seraient impactants pour les territoires.

Toutefois, en application de l'article R.122-7, cette possibilité ne permet :

- ni de restreindre ou remettre en cause les listes fixées par décret en Conseil d'État, qu'il s'agisse d'une UTNS ajoutée par le SCoT ou d'une UTNL ajoutée par le PLU ;
- ni de restreindre ou remettre en cause les catégories d'UTN fixées par le SCoT, lorsqu'il s'agit d'une UTNL ajoutée par le PLU.

Enfin, le SCoT peut abaisser les seuils fixés par décret, et ainsi faire remonter des UTNL dans le champ des UTNS, ces dernières s'avérant structurantes au regard du parti d'aménagement du SCoT.

Illustration :

Un SCoT décide d'abaisser le seuil de 12 000 m² à 10 000 m² de surface de plancher pour les opérations de construction ou d'extension d'hébergements et d'équipements touristiques, car il considère que ces opérations sont structurantes pour son territoire. Les opérations de plus de 10 000 m² de surface de plancher relèveront alors des UTNS et devront être prévues dans le SCoT et non dans le PLU. Ce dernier n'aura alors plus l'obligation de prévoir des OAP spécifiques « montagne » pour la réalisation des opérations situées entre 10 000 et 12 000 m² de surface de plancher. Il pourra toutefois, s'il le souhaite, mettre en place des OAP de droit commun pour le projet en cause, dans les conditions prévues aux articles L.151-6 et L.151-7.

2 Les différentes catégories d'UTN

Il existe deux catégories d'UTN, classées selon des critères de taille ou de capacité :

- les UTN structurantes (UTNS): elles sont listées à l'article R. 122-8 et peuvent aussi être définies par le SCOT en application de l'article L. 122-17 ;
- les UTN locales (UTNL): elle sont listées à l'article R. 122-9 et peuvent aussi être définies par le

2 Sauf mention contraire, les articles cités dans cette fiche sont ceux du code de l'urbanisme.

PLU en application de l'article L. 122-18.

Le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles a légèrement modifié les seuils des UTN prévus à l'origine par le décret du 22 décembre 2006, et les a déconnectés des seuils relatifs à la soumission à étude d'impact définis à l'annexe de l'article R. 122-2 du code de l'environnement.

Le tableau figurant en annexe 1 récapitule les modifications opérées par le décret précité et les schémas en annexe 2 résument le statut des extensions des UTN portant sur des hébergements ou équipements touristiques.

2.1 Les UTN structurantes

Elles regroupent, au-delà de certains seuils :

- des remontées mécaniques[3]. Il s'agit de remontées qui créent ou augmentent un domaine skiable alpin ;
- des « ascenseurs valléens » (voir fiche n°9). Ces derniers étaient auparavant des unités touristiques de niveau départemental et sont devenues unités touristiques structurantes depuis le décret du 10 mai 2017 ;
- les liaisons entre domaines skiables alpins : il s'agit d'UTNS, qu'elles se matérialisent par des remontées mécaniques et/ou par des pistes ;
- des hébergements et équipements touristiques ;
- des golfs ;
- des campings ;
- des terrains pour la pratique de sports ou de loisirs motorisés ;
- des pistes de ski alpin : il ne s'agit que des travaux de piste supérieurs à 4 hectares et situés en site vierge au sens du 43° du tableau de l'article R. 122-2 du code de l'environnement. La notion de site vierge a été modifiée par le décret du 10 mai 2017. Il s'agit d'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 (...). » Les travaux en site vierge peuvent donc concerner une piste qui se termine hors du domaine skiable initial, y compris lorsqu'une desserte routière est prévue pour le retour des skieurs vers ce dernier.

2.2 Les UTN locales

Si elles se recoupent parfois avec les UTNS, elles sont toutefois d'une capacité ou d'une surface inférieure. Elles regroupent :

- des remontées mécaniques ;
- des hébergements ou équipements touristiques situés en discontinuité de l'urbanisation ;
- des golfs ;
- des campings situés en discontinuité de l'urbanisation d'une superficie supérieure à 1 hectare. Attention : les aires naturelles de camping, dont la surface réglementaire est fixée à 1 ha maximum, ne relèvent pas du régime UTN (cf. arrêté du 6 juillet 2010 fixant les normes et la procédure de classement des terrains de camping). Aussi, si ces aménagements ne génèrent pas d'urbanisation, ils pourront être implantés en discontinuité. Dans le cas contraire, leur implantation sera conditionnée à la réalisation d'une étude de discontinuité ;
- des refuges de montagne situés en discontinuité de l'urbanisation : ces refuges sont définis et réglementés par les article L.326-1 et D.326-1 et suivants du code du tourisme.

3 Cf. "Remontées Mécaniques et Tapis Roulants de Stations de Montagne. Procédures d'urbanisme. A l'attention des Services Instructeurs d'Urbanisme." MEEDE-DGTIM, Octobre 2017, disponible sur le site du STRMTG en cliquant sur ce lien.

2.3 Les constructions, installations et aménagements touristiques d'une superficie inférieure aux seuils UTN

2.3.1 Les constructions, installations et aménagements nouveaux

Les constructions, installations et aménagements touristiques ressortant de catégories UTN mais n'atteignant pas les seuils des UTNL fixés par décret en Conseil d'État ou définis par le PLU, ne sont pas soumis aux dispositions relatives aux UTN.

A titre d'exemple, les créations de nouveaux hébergements ou équipements touristiques dont les seuils sont inférieurs aux seuils UTN fixés par décret en Conseil d'État, soit 500m2 de surface de plancher, sont soumis au droit commun de l'urbanisme montagnard et donc au principe d'urbanisation en continuité fixé à l'article L. 122-5. S'il s'avère nécessaire de les implanter en discontinuité de l'urbanisation, l'étude de discontinuité prévue à l'article L.122-7 sera nécessaire.

Il en est de même des autres catégories d'UTN lorsqu'elles constituent de l'urbanisation. A l'inverse, les autres catégories d'UTN, à la condition qu'elles ne constituent pas de l'urbanisation telle que définie par la jurisprudence, ne nécessitent pas une étude de discontinuité : cela pourra concerner les pistes de ski, voire des remontées mécaniques.

2.3.2 Les extensions des constructions, installations et aménagements

➢ En application de l'article L. 122-16 alinéa 2, les extensions limitées des constructions, installations et aménagements ne sont pas soumises au régime des UTN (cf annexe 2)

Toutefois, en cas de réalisation fractionnée d'une même opération, il conviendra, en application de l'article R. 122-6, de prendre en compte la surface totale de l'opération pour déterminer la soumission au régime UTN.

➢ En outre, les extensions des constructions existantes inférieures aux seuils des UTNL[4], à savoir :

- les extensions d'hébergements touristiques inférieures à 500 m² ;
- les extensions des refuges inférieures à 200 m².

ne sont pas soumises au principe d'urbanisation en continuité. En application de l'article R. 122-5, ces dernières sont réputées constituer des extensions limitées des constructions existantes au sens de l'article L. 122-5, sous réserve de rester des extensions de taille limitée (cf point 2.1.2 de la fiche « Extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante »).

En ce qui concerne les extensions des aménagements, équipements et installations ressortant des autres catégories UTN mais d'une superficie inférieure aux seuils des UTN, elles ne peuvent bénéficier de la dérogation figurant à l'article R. 122-5 applicable aux seules constructions. Pour rappel, une construction est « un ouvrage fixe et pérenne, comportant ou non des fondations et générant un espace utilisable par l'Homme en sous-sol ou en surface » (Lexique national de l'urbanisme, du 27 juin 2017). Cependant, ces extensions ne constituant pas a priori de l'urbanisation, elles ne sont pas soumises au principe d'extension de l'urbanisation en continuité.

4 Les extensions inférieures aux seuils de création des UTNS tombant de fait dans la catégorie UTNL

3 Le régime des unités touristiques nouvelles

3.1 *La planification des unités touristiques nouvelles*

Avant la loi montagne II du 28 décembre 2016, la planification des UTN de massif et des UTN départementales relevait du SCoT. Elle est dorénavant partagée entre le SCoT qui doit planifier les UTNS et le PLU qui doit planifier les UTNL

3.1.1 La planification des unités touristiques nouvelles structurantes par le SCoT

Au niveau du SCoT, la planification des UTNS comporte trois aspects :

- le diagnostic, sur lequel s'appuie le rapport de présentation du SCoT, est établi au regard des besoins en matière d'UTNS (article L. 141-3) ;
- le document d'orientation et d'objectifs définit la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement des UTNS, notamment, depuis la loi montagne II, en ce qui concerne le logement des salariés, dont et dles travailleurs saisonniers (article L. 141-23). Contrairement à la délimitation, la localisation ne nécessite pas d'identifier les secteurs d'implantation avec une précision à la parcelle ;
- l'analyse des résultats de l'application du SCoT réalisée tous les 6 ans par l'établissement public de SCoT porte sur les UTNS (article L. 143-28).

En application de l'article L. 143-20, les élaborations et les révisions de SCoT situés totalement ou partiellement en zones de montagne sont soumises à l'avis du comité de massif et les élaborations, les révisions, ou les modifications de SCoT prévoyant la création d'une ou plusieurs UTNS sont soumises à l'avis de la commission spécialisée du comité de massif. Dans les deux hypothèses, c'est le projet de SCoT qui est soumis à l'avis du comité de massif, et non les seules UTN. En l'absence d'avis dans le délai de trois mois suivant la saisine, celui-ci est considéré comme favorable, en application de l'article R. 143-4.

Les chartes de parc naturels régionaux valant ScoT

Le régime des UTN est applicable aux chartes de PNR valant SCoT (article L.144-1) qui peuvent, le cas échéant, prévoir des UTNS.
Les chartes de PNR valant SCoT sont soumises à l'avis du comité de massif et à l'avis de sa commission spécialisée lorsqu'elles prévoient des UTNS (article L.143-20)

3.1.2 La planification des unités touristiques nouvelles locales au niveau du PLU

Au niveau du PLU, la planification des UTNL comporte trois aspects similaires à ce qui est prévu pour le SCoT, sous réserve des particularités énumérées ci-dessous :

- le diagnostic, sur lequel s'appuie le rapport de présentation du PLU, est établi au regard des besoins en matière d'UTN, c'est-à-dire les UTNS et les UTNL (article L. 151-4) ;
- les orientations d'aménagement et de programmation définissent la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement des UTNL (articles L. 151-6 et L. 151-7). Contrairement à la délimitation, la localisation ne nécessite pas d'identifier les secteurs d'implantation avec une précision à la parcelle (cf annexe 4) ;
- l'analyse des résultats de l'application du PLU réalisée tous les 9 ans porte sur les UTNS et les UTNL (article L. 153-27).

OAP et règlement du PLU

Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) et le règlement du PLU permettent d'encadrer le développement des projets de construction concourant à la réalisation du parti d'aménagement défini par le PLU.
Cependant, ces outils recouvrent des forces d'opposabilité différentes. Ainsi, le règlement s'impose dans un rapport de stricte conformité, alors que les OAP s'imposent dans un rapport de compatibilité. Aussi, en fonction du projet de développement touristique de la commune ou de l'EPCI compétent en matière de PLU comme des circonstances locales, des OAP peuvent être élaborées avec ou sans règlement, selon que les auteurs du PLU optent pour un encadrement strict ou pour plus de souplesse et d'incitation à l'émergence de projet.

Les élaborations ou les révisions (de droit commun ou à modalités allégées) de PLU prévoyant la création d'une ou plusieurs UTNL sont soumises à l'avis de la formation spécialisée de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Les modifications de PLU ne sont pas concernées, l'article L. 153-16 qui pose le principe de cette consultation ne visant que les projets de PLU arrêtés, étape qui n'existe pas dans le cadre d'une modification. L'avis de la CDNPS ne porte que sur les UTNL. En l'absence d'avis dans le délai de trois mois suivant la saisine, celui-ci est considéré comme favorable, en application de l'article R. 153-4. En ce qui concerne les mises en compatibilité réalisées notamment dans le cadre d'une déclaration de projet ou d'une procédure intégrée pour les unités touristiques nouvelles (cf. 3.1.5 ci-après), elles ont les effets d'une révision et sont donc soumises à l'avis de la CDNPS.

Attention : Il n'est pas possible de prévoir des UTNL dans un plan d'occupation des sols (POS), ce document d'urbanisme ne comprenant pas d'OAP devant définir la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil et d'équipement des UTNL. La commune étant alors considérée comme ne disposant pas de PLU, il conviendra de recourir à l'autorisation *ad hoc* sauf si la commune est couverte par un SCoT soumis aux dispositions antérieures à la loi Montagne 2 (l'unité touristique nouvelle devant alors être prévue dans ce dernier).

Les PLUi valant SCoT

La possibilité de réaliser des plans locaux d'urbanisme valant schéma de cohérence territoriale a été supprimée par l'article 131 de la loi Égalité et citoyenneté du 27 janvier 2017. Toutefois les procédures engagées dans les conditions prévues par l'ancien article L. 144-2 peuvent être achevées. Les documents qui seront alors adoptés vaudront à la fois PLU et SCoT et devront donc prévoir les UTNS comme les UTNL, dans les conditions résultant de la loi Montagne II et de ses dispositions transitoires (Cf. point 4 ci-après).

3.1.3 Le calcul des seuils de planification des UTN.

Selon l'article R. 122-6, les seuils :

- sont calculés en fonction du programme général de l'opération, en cas de réalisation fractionnée d'une unité touristique nouvelle ;

et

- correspondent à l'augmentation de la surface de plancher en cas d'opération de reconstruction d'hébergements et d'équipements touristiques ou de refuges de montagne consécutive à une démolition : c'est donc l'augmentation nette qu'il convient de prendre en compte.

De même, les seuils ne sont applicables qu'en cas de création de surface ou d'installations nouvelles. Ainsi, par exemple, les démolitions-reconstructions ou les réhabilitations de surface de plancher à usage initialement touristique ne sont pas considérées comme des UTN, si les surfaces reconstruites ou réhabilitées restent à usage touristique et de taille constante.

3.1.4 Les unités touristiques nouvelles et la règle d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT

Les articles L. 122-20 et L. 122-21 prévoient que les autorisations UTN délivrées par l'État ne sont pas soumises au principe d'urbanisation limitée en l'absence de SCoT défini à l'article L. 142-4, et ce jusqu'au premier janvier 2019. Le principe d'urbanisation limitée interdit aux documents d'urbanisme d'ouvrir des zones à l'urbanisation ou la réalisation de projets en dehors des parties urbanisées dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme.

Les évolutions de documents d'urbanisme nécessaires à la réalisation d'une autorisation UTNS ou UTNL ne sont donc pas soumises à cette règle[5], quand bien même elles auraient pour objet d'ouvrir une zone à l'urbanisation (par exemple le passage d'une zone A à AU). Cette dérogation est cependant transitoire et n'est ouverte que du 1er août 2017 au 1er janvier 2019 (article 71.VI.3 de la loi montagne II). Pour bénéficier de cette dérogation, les élaborations ou procédures d'évolution de PLU ayant pour conséquence l'ouverture à l'urbanisation du secteur d'implantation d'une UTN autorisée, devront être approuvées entre le 1er août 2017 et le 1er janvier 2019.

Attention : Dans les territoires non couverts par un SCoT applicable, les élaborations et les évolutions des PLU visant à ouvrir à l'urbanisation des zones destinées à l'implantation d'UTNL demeurent soumises à la règle d'urbanisation limitée et devront solliciter la dérogation prévue à l'article L. 142-5. La dérogation à la règle d'urbanisation limitée n'est en effet possible que lorsqu'une autorisation UTN délivrée par l'État est nécessaire.

3.1.5 Les procédures accélérées d'évolution des documents d'urbanisme applicables aux UTN

Un des axes importants de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, a consisté en l'intégration des UTN dans les documents de planification à une échelle pertinente en fonction de leurs impacts : les UTN structurantes se situant dans les SCoT et celles n'ayant qu'un impact local se situant dans les PLU.

Toutefois, l'examen du texte à l'Assemblée nationale et au Sénat a révélé de fortes préoccupations concernant les conditions d'évolution des documents d'urbanisme, notamment au regard de leur délai de mise en œuvre, ce qui a conduit à l'introduction d'une procédure intégrée pour les UTN (V de l'article 71). Cette procédure intégrée encadre dans des délais l'achèvement de la mise en compatibilité du SCoT ou du PLU visant à inscrire la création ou l'extension d'une UTN dans ces documents d'urbanisme.

A ainsi été créé un article 74 bis dans la loi montagne du 9 janvier 1985 disposant :

> I.-La création ou l'extension d'une unité touristique nouvelle peut être réalisée dans le cadre d'une procédure intégrée pour les unités touristiques nouvelles, dans les conditions définies à l'article L. 300-6 et au I bis de l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme.
>
> La procédure intégrée pour les unités touristiques nouvelles est conduite dans un délai de quinze mois à compter de son engagement pour les unités touristiques nouvelles structurantes et dans un délai de douze mois à compter de son engagement pour les unités touristiques nouvelles locales. Lorsque la mise en compatibilité du document d'urbanisme n'est pas approuvée dans ces délais, l'autorité administrative compétente de l'État peut finaliser la procédure, après avoir demandé aux collectivités territoriales ou à leurs groupements compétents pour élaborer le

5 L'hypothèse d'une autorisation UTN délivrée en dehors des parties actuellement urbanisées d'une commune sans document d'urbanisme ne se présentera pas, l'article L.122-25 interdisant de réaliser des UTN dans ces communes, en l'absence de SCOT.

document d'urbanisme de lui communiquer les motifs justifiant la méconnaissance de ces délais.

II.-Le présent article fait l'objet d'une évaluation dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Ce dispositif s'ajoute aux autres possibilités d'évolution des documents d'urbanisme (révisions, mise en compatibilité dans le cadre d'une déclaration de projet...) qui peuvent continuer à être utilisées pour mettre en place des UTN. Il ne crée pas une nouvelle procédure intégrée mais utilise le cadre procédural de deux mécanismes existants :

- la déclaration de projet prise sur le fondement du code de l'urbanisme ;
- la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise.

Les conditions de fond et les modalités procédurales de ces deux régimes s'imposent, qu'il s'agisse du portage de la procédure ou de la démonstration d'un « intérêt général » s'agissant de la déclaration de projet et d'un « intérêt économique majeur » pour la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise.

Ce dispositif présente néanmoins deux spécificités :

- la procédure de mise en compatibilité (et, le cas échéant d'adaptation d'un document de rang supérieur) est encadrée dans le temps et doit être achevée dans un délai de 15 mois à compter de son engagement pour les UTN structurantes et 12 mois pour les UTN locales ;
- en cas de méconnaissance de ce délai, le préfet (cf. article 3 du décret du 10 mai 2017) a la faculté d'achever la procédure de mise en compatibilité du document d'urbanisme après avoir recueilli auprès de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités compétent les raisons justifiant la méconnaissance de ces délais. En revanche, lorsque des raisons tenant à la prise en compte des résultats de l'enquête publique expliquent le dépassement des délais prévus par la loi, la mise en œuvre de son pouvoir de substitution par le préfet ne sera pas opportune.

En ce qui concerne les mises en compatibilité réalisées dans le cadre d'une procédure intégrée pour les unités touristiques nouvelles, elles ont les effets d'une révision et sont donc soumises à l'avis des commissions spécialisées des comités de massif (en cas de création d'UTNS) ou de la CDNPS (en cas de création d'UTNL).

3.1.6 L'évaluation environnementale

Le champ de l'évaluation environnementale des SCoT et des PLU est défini par le code de l'urbanisme (R. 104-7 à R. 104-14). L'article R. 104-12 prévoit notamment que la procédure de mise en compatibilité d'un PLU dans le cadre d'une DUP ou d'une DP est soumise à évaluation environnementale systématique si cette procédure porte sur la réalisation d'une UTN.

Concernant spécifiquement les règles applicables à la procédure intégrée, l'article L. 300-6-1 du code de l'urbanisme prévoit que les mises en compatibilité de documents d'urbanisme et, les cas échéant, les adaptations de documents supérieurs, sont soumises à évaluation environnementale si l'évaluation environnementale du projet n'a pas inclus l'analyse de l'incidence de ces dispositions sur l'environnement.

3.2 L'autorisation spécifique aux unités touristiques nouvelles

Dans les territoires non couverts par un SCoT, l'État peut délivrer une autorisation *ad hoc* pour permettre la réalisation des UTNS listées à l'article R. 122-8. De même, dans les territoires non couverts par un PLU, l'État peut délivrer une autorisation ad hoc pour permettre la réalisation des UTNL listées à l'article R.122-9.

Les autorisations UTN sont demandées et obtenues par la collectivité. Elles sont distinctes des autorisations de construire dont l'article L. 122-25 conditionne la délivrance à la couverture du territoire

par un document d'urbanisme (cf. 3.2.4 et annexe 5).

3.2.1 Le calcul des seuils des autorisations UTN

Selon l'article R. 122-6, les seuils :

- sont calculés en fonction du programme général de l'opération, en cas de réalisation fractionnée d'une unité touristique nouvelle ;

et

- correspondent à l'augmentation de la surface de plancher en cas d'opération de reconstruction d'hébergements et d'équipements touristiques ou de refuges de montagne consécutive à une démolition : c'est donc l'augmentation nette qu'il convient de prendre en compte.

De même, les seuils ne sont applicables qu'en cas de création de surface ou d'installations nouvelles. Ainsi, par exemple, les démolitions-reconstructions ou les réhabilitations de surface de plancher à usage initialement touristique ne sont pas considérées comme des UTN, si les surfaces reconstruites ou réhabilitées restent à usage touristique et de taille constante.

3.2.2 La composition du dossier de demande et déroulement de la procédure

La composition du dossier et la procédure de demande d'autorisation UTN sont décrites aux articles R. 122-10 et suivants (cf annexe 6).

Les opérations touristiques ont très souvent un impact important sur les milieux naturels[6], les sites et les paysages, du fait des ouvrages et aménagements réalisés ainsi que de la fréquentation qu'elles induisent. C'est pourquoi la procédure UTN est particulièrement exigeante dans ce domaine. Le dossier de demande d'autorisation, déposé auprès de la préfecture de département, doit donc comporter les études et analyses nécessaires, en précisant notamment l'état des milieux naturels, des paysages, du site et de son environnement et les effets prévisibles du projet sur la fréquentation, l'économie agricole et les milieux. Ainsi les mesures pour éviter, réduire et en dernier lieu compenser les incidences négatives notables sur l'environnement qui n'auront pu être ni évitées ni réduites, et l'estimation de leur coût sont intégrées dans le dossier (article R. 122-14).

Le dossier doit démontrer la robustesse de l'équilibre économique du projet, y compris au regard de l'évolution défavorable de l'enneigement consécutive au changement climatique.

Les UTN et le le logement des salariés et des saisonniers

Avant la loi Montagne II, l'autorisation UTN pouvait imposer ou non la réalisation de logements destinés aux salariés de la station, notamment aux travailleurs saisonniers. Dorénavant le nouvel article L. 122-23 impose systématiquement la prise en compte par les autorisations UTN des besoins en logement pour ces deux catégories, qu'il soit prévu ou non de réaliser les logements concernés.

3.2.3 La caducité des autorisations UTN

Avant la loi montagne II, l'autorisation UTN devenait caduque au terme d'un délai de 4 ans à compter de la notification au bénéficiaire. Ce délai est dorénavant de 5 ans.

Une interruption de 5 ans des travaux rend caduque l'autorisation, mais uniquement à l'égard des équipements et constructions qui n'ont pas été engagés. Ce délai ne peut être prolongé qu'une seule fois pour une durée de cinq ans par l'autorité ayant délivré l'autorisation. Avant la loi montagne II ce délai était de 4 ans et était renouvelable plusieurs fois par le conseil municipal de la commune concernée.

6 En application de l'article R. 414-19-I.5 du code de l'environnement, les autorisations UTN sont soumises à une évaluation systématique des incidences sur les sites Natura 2000.

3.2.4 La délivrance des autorisations de construire nécessaires à la réalisation des UTN[7]

Pour la réalisation des UTNS autorisées, l'article L. 122-25 exige que la commune soit dotée d'un PLU pour que l'autorisation d'occupation du sol correspondante puisse être délivrée. Dans le cas des UTNL autorisées, l'article L. 122-25 exige que, dans les territoires non couverts par un SCoT, la commune soit dotée d'une carte communale pour que l'autorisation d'occupation du sol correspondante puisse être délivrée.

Dans les territoires couverts par un SCoT la réalisation des UTN dans les communes soumises au RNU est théoriquement possible. Toutefois elle devra s'accompagner de la mise en œuvre du mécanisme dit de la « délibération motivée » dans les conditions prévues au troisième alinéa de l'article L. 122-7.

4 L'entrée en vigueur du nouveau dispositif issu de la loi Montagne II du 28 décembre 2016

L'entrée en vigueur du nouveau régime UTN issu de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 (dite loi montagne II) a été fixée au 1er août 2017 par le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles.

Les dispositions transitoires sont, quant à elles, définies au VI de l'article 71 de la loi qui dispose :

> « […] Les schémas de cohérence territoriale ou les plans locaux d'urbanisme approuvés avant l'entrée en vigueur du présent article demeurent régis par les dispositions antérieurement applicables jusqu'à leur prochaine révision réalisée en application, respectivement, de l'article L. 143-29 ou du 1° de l'article L. 153-31 du code de l'urbanisme. Il en est de même pour les projets de schéma de cohérence territoriale ou de plan local d'urbanisme arrêtés avant l'entrée en vigueur du présent article. Si le schéma de cohérence territoriale n'a pas prévu d'unités touristiques nouvelles locales, celles-ci peuvent néanmoins être réalisées dans une commune couverte par un plan local d'urbanisme, à la condition que ce dernier les prévoie, conformément aux articles L. 151-4 à L. 151-7 du code de l'urbanisme dans leur rédaction résultant de la présente loi. »

Il en résulte que :

- les SCoT et PLU approuvés ou arrêtés avant le 1er août 2017 demeurent régis par l'ancien régime UTN, à savoir une planification de l'ensemble des UTN au niveau des SCoT. Ils ne devront se mettre en conformité avec le nouveau régime que lors de leur prochaine révision[8]. Les PLU existants situés sur le territoire du SCoT n'ont donc pas l'obligation d'évoluer pour retranscrire les UTN locales selon le nouveau régime. Il ne leur est toutefois pas interdit d'anticiper la future disparition des UTNL du SCoT en se mettant sans attendre en conformité avec le nouveau régime, sous réserve bien sûr du respect des dispositions du SCoT applicable ;
- les SCoT en cours d'élaboration ou de révision, dont le projet est arrêté après le 1er août 2017, sont soumis au nouveau régime UTN. Ils n'ont donc plus l'obligation de prévoir les UTNL, dont la planification relève désormais des seuls PLU[9] ;
- les PLU en cours d'élaboration ou de révision, dont le projet est arrêté après le 1er août 2017, sont soumis au nouveau régime UTN. Ils doivent donc planifier les UTNL pour permettre leur réalisation, quand bien même le SCoT applicable sur le même territoire aurait déjà prévu des UTN départementales ;

7 Voir tableau récapitulatif en annexe 4

8 Cela implique notamment qu'en l'absence de SCOT et en présence d'un PLU, il est possible de recourir à l'autorisation État *ad hoc* pour la réalisation d'une UTNL sans que le PLU ne comporte d'OAP spécifiques à cet égard.

9 Les procédures d'évolution de ces PLU qui seront générées par la nécessaire mise en compatibilité avec le nouveau SCOT pourront être utilisées à cet effet.

- Enfin, toujours en application des dispositions ci-dessus, si le SCoT ne prévoit pas d’UTN départementales à la date du 1er août 2017, des UTNL peuvent malgré tout être planifiées dans les PLU des communes situées dans le périmètre du SCoT concerné, en respectant les conditions issues de la réforme.

En application du lien de compatibilité entre les SCoT et les PLU, les UTNL prévues dans les PLU ne doivent pas aller à l'encontre des principes d'implantation comme de la nature des UTN départementales prévues le cas échéant dans le SCoT.

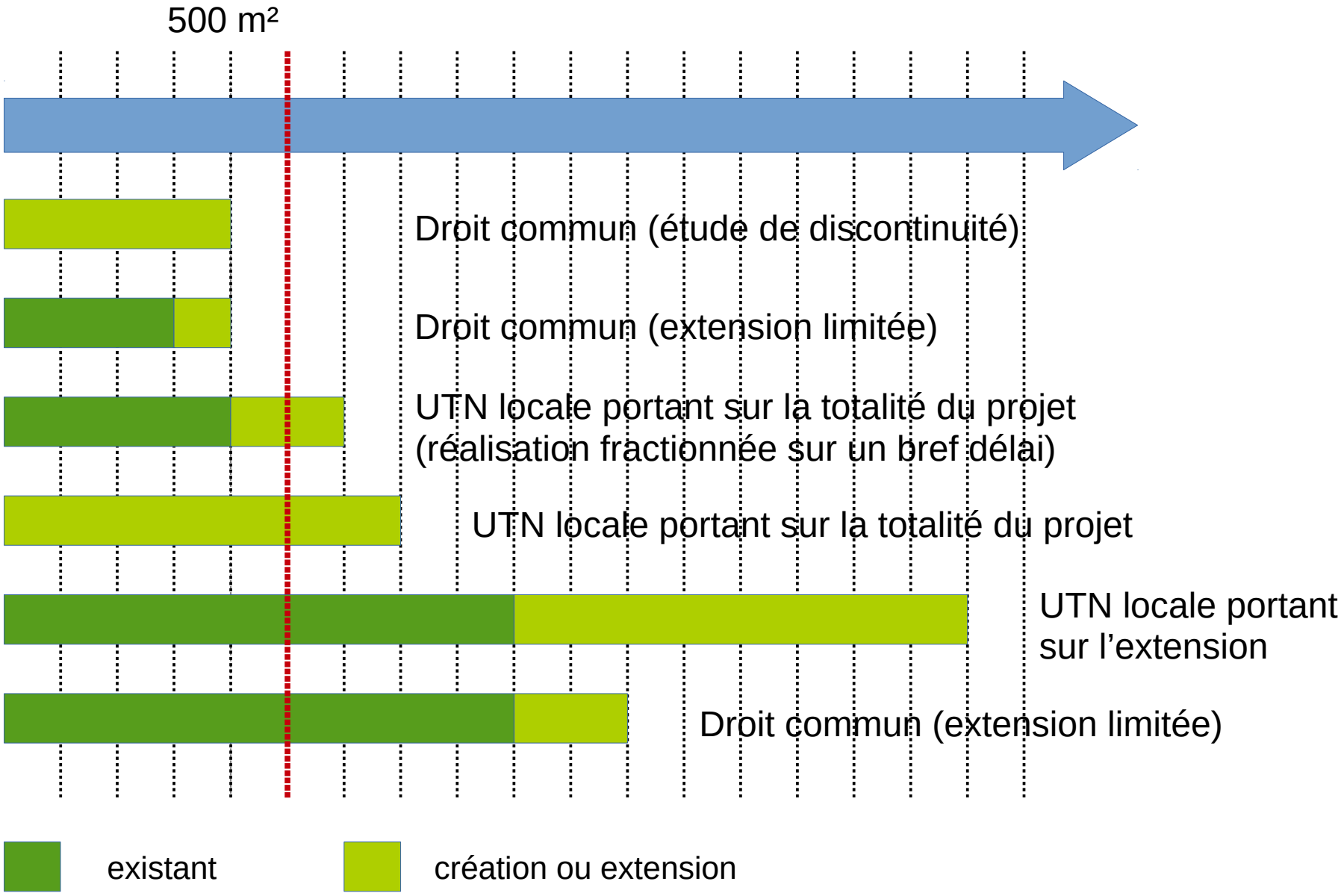
Annexe 1 : Les différentes catégories d'UTN

	DROIT ANTÉRIEUR AU DÉCRET du 10 mai 2017		DROIT EN VIGUEUR	
AMÉNAGEMENTS	UTN départementale	UTN de massif	UTN locale[10]	UTN structurante
Création, extension ou remplacement de remontées mécaniques	Augmentation de + de 10 ha et de – de 100 ha d'un domaine skiable alpin existant	Création d'un nouveau domaine skiable alpin Augmentation de la superficie totale d'un domaine skiable alpin existant ≥ 100 ha	Inchangé	Inchangé
Liaisons entre domaines skiables alpins existants	Augmentation de + de 10 ha et de – de 100 ha d'un domaine skiable alpin existant	Création d'un nouveau domaine skiable alpin Augmentation de la superficie totale d'un domaine skiable alpin existant ≥ 100 ha		Toutes les liaisons
Création et extension d'hébergements et d'équipements touristiques	Surface de plancher totale >300 m²	Surface de plancher totale > 12'000 m²[11]	Surface de plancher totale > 500 m²	Inchangé
Aménagement, création et extensions de terrains de golf		Surface > 25ha Surface ≤ 25ha et situé en secteur sauvegarchadé, site classé ou réserve naturelle et faisant l'objet d'une étude d'impact après examen au cas par cas	Surface ≤ 15 ha	Surface > 15 ha
Aménagement de terrains de camping	+ de 20 emplacements	+ de 200 emplacements Accueil de + de 20 personnes ou de + de 6 emplacements et de - de 200 emplacements et faisant l'objet d'une étude d'impact après examen au cas par cas	Surface comprise entre 1 et 5 ha	Surface > 5 ha
Aménagement de terrains pour la pratique de sports ou de loisirs motorisés	Ni autorisation ni planification au titre du régime UTN	Emprise totale > 4 ha Tout aménagement faisant l'objet d'une étude d'impact après examen au cas par cas	Inchangé	Emprise totale > 4 ha
Travaux d'aménagement de pistes pour la pratique de sports d'hiver alpins	Ni autorisation ni planification au titre du régime UTN	En site vierge superficie > 4 ha	Inchangé	Inchangé (sauf pour la définition du site vierge)[12]
Création de remontées mécaniques n'ayant pas pour objet principal de desservir un domaine skiable (« ascenseurs valléens »)	Si transport de plus de dix mille voyageurs par jour sur un dénivelé supérieur à 300 m			Si transport de plus de dix mille voyageurs par jour sur un dénivelé supérieur à 300 m
Création et extension de refuges de montagne	Création Extension sur surface de plancher totale > 100 m²		Création Extension sur surface de plancher totale > 200 m²	

10 Certaines ne sont des UTNl que lorsqu'elles se situent en dehors d'un secteur urbanisé, ou d'un secteur constructible situé en continuité de l'urbanisation (cf article R.122-9.3°).

11 A l'exclusion des logements à destination des personnels saisonniers ou permanents des équipements et hébergements touristiques.

12 Article R.122-2 du code de l'environnement (tableau annexé, point 43) « 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 R122-10 (lire R.122-4) du code de l'urbanisme. »


500 m²
Droit commun (étude de discontinuité)
Droit commun (extension limitée)
UTN locale portant sur la totalité du projet
(réalisation fractionnée sur un bref délai)
UTN locale portant sur la totalité du projet
UTN locale portant
sur l'extension
Droit commun (extension limitée)
existant
création ou extension

Création d'une construction touristique sous le seuil

Exemple 1 : restaurant d'altitude

450 m² de surface de plancher avec terrasse de 200 m²
Surface de plancher < seuil (500 m²)
Ne constiue pas une UTN locale
Étude de discontinuité

Extension inférieure au seuil d'une UTN

Définition (lexique national d'urbanisme)
L'extension consiste en un agrandissement de la construction existante présentant des dimensions inférieures à celle-ci.
L'extension peut être horizontale ou verticale (par surélévation, excavation ou agrandissement), et doit présenter un lien physique et fonctionnel avec la construction existante.

Extension limitée d'une construction

Exemple 2 : Extension de 60 m² d'un restaurant d'une surface de plancher de 300 m² (20%)

Autorisée par l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme
Pas d'étude de discontinuité
Pas de procédure UTN (autorisation ou planification)

Exemple 3 : Extension de 60 m², dans un bref délai après la construction initiale, d'un restaurant d'une surface de plancher de 450 m² (13 %)

Autorisée par l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme
Mais
Réalisation fractionnée d'une UTN locale donc obligation de planifier dans le PLU ou autorisation UTN en l'absence de PLU (sauf si la construction initiale avait fait l'objet d'une autorisation UTN au regard des anciens seuils, auquel cas il ne s'agirait en l'espèce que d'une extension limitée)

Extension non limitée d'une construction

Exemple 4 : Extension de 150 m² d'un restaurant d'une surface de plancher de 300 m² (50 %)

Pas de procédure UTN (autorisation ou planification) puisque surface de plancher totale inférieure à 500 m²
Étude de discontinuité

Extension des aménagements

Exemple 5 : extension d'un camping

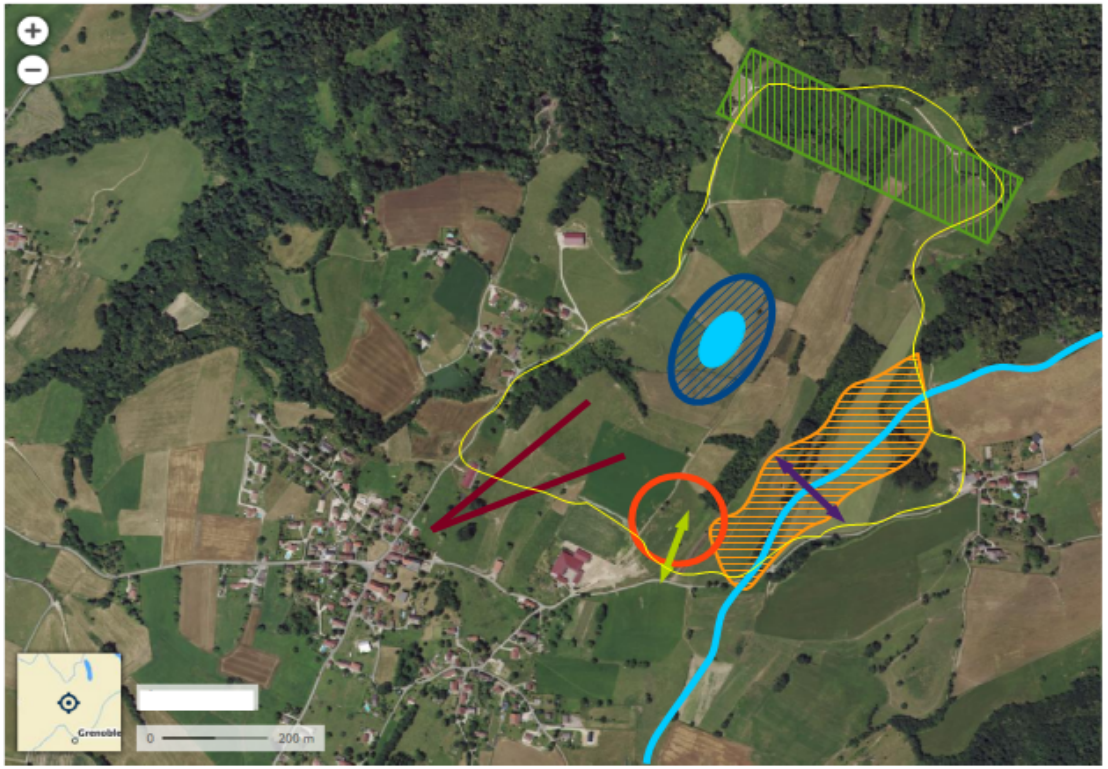
Existant : 3 ha
Extension < 1 ha (seuil UTNl)
2 cas possibles :
Si l'extension ne constitue pas de l'urbanisation (emplacements occupés par des tentes ou caravanes) pas d'étude de discontinuité
Si l'extension constitue de l'urbanisation (constructions diverses) nécessité d'une étude de discontinuité

Exemple 6 : extension d'une remontée mécanique ayant pour conséquence l'augmentation de la superficie d'un domaine skiable

Existant : 20 ha
Extension < 10 ha (seuil UTNl)
L'extension ne constitue pas de l'urbanisation donc pas d'étude de discontinuité

Orientations d'aménagement et de programmation : le secteur des planchettes

Schéma de principe d'aménagement de la zone



Le secteur a vocation à accueillir un golf et des équipements touristiques liés à la pratique du golf (restauration, hébergement...)

Prescriptions d'aménagement générales

- Permettre le franchissement de la rivière par une passerelle
- Permettre l'expansion des crues
- Assurer les continuités écologiques (trame verte et bleue)
- Préserver la vue sur le mont depuis la place du village
- Zone d'implantation des constructions
- Entrée / sortie sur la RD28
- Préservation des rives naturelles du plan d'eau (L.122-12)

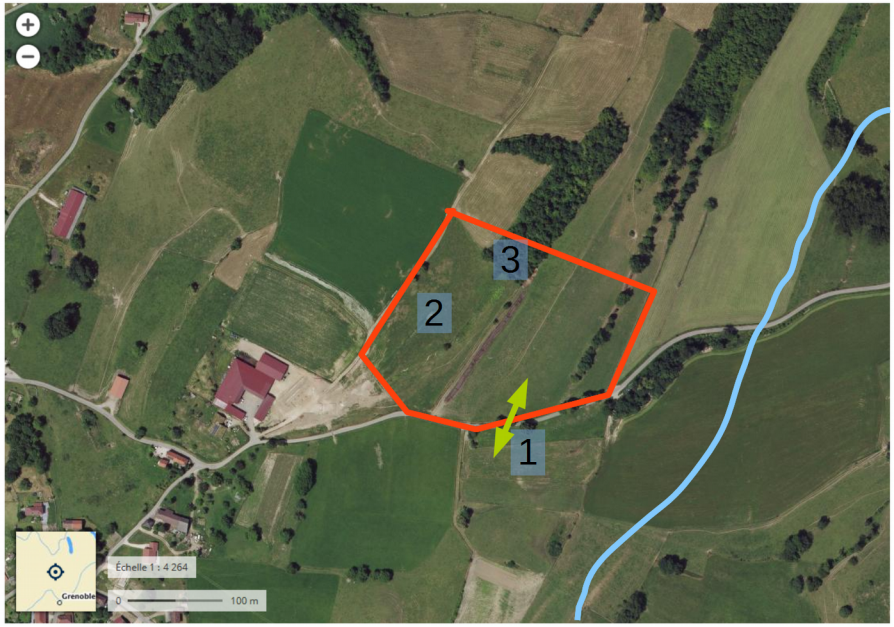
Superficie : environ 54 ha

Capacité d'accueil globale : 150 personnes

NB : Le schéma de principe doit être respecté dans son esprit (rapport de compatibilité)

Orientations d'aménagement et de programmation : la zone AUg

Schéma de principe d'aménagement de la zone

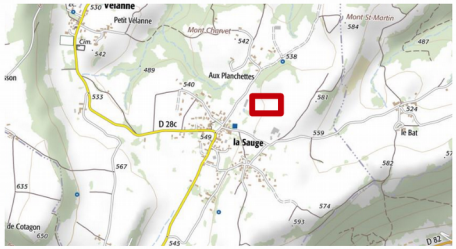


Prescriptions d'aménagement

1 Accès : Entrée / sortie par la RD28

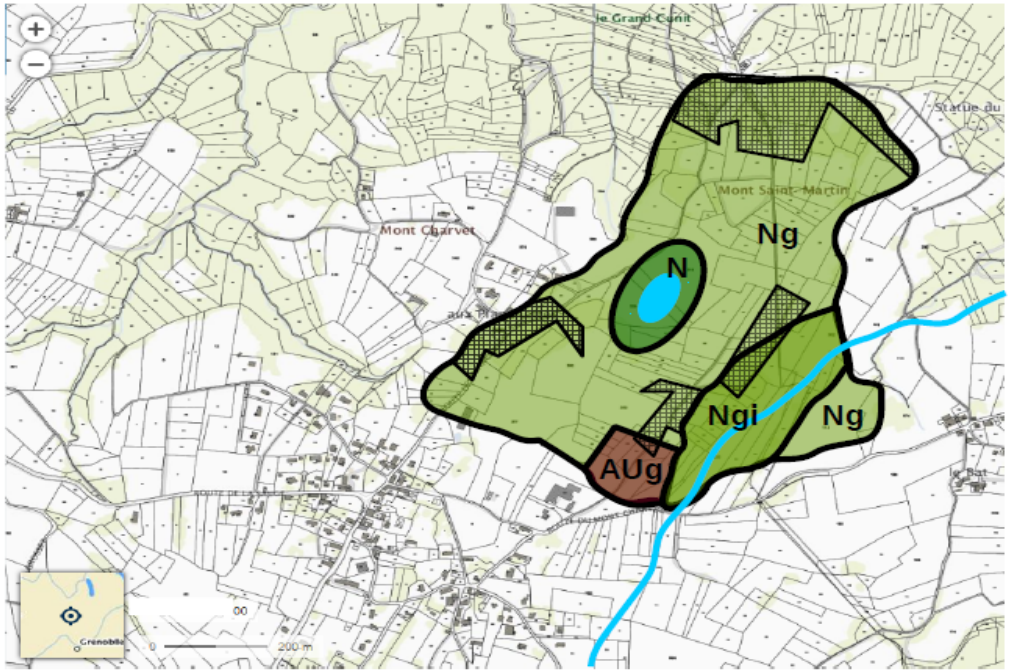
2 Restauration et/ou d'hébergement hôtelier
Les bâtiments seront orientés parallèlement à la limite séparative ouest

3 Les boisements existants doivent être conservés



Superficie : environ 2 ha

NB : Le schéma de principe doit être respecté dans son esprit (rapport de compatibilité)



Zonage et règlement

Espaces boisés classés

zone	Occupation et utilisation du sol autorisées
Ng	Les affouillements et exhaussement de sols liés à l'aménagement d'un golf Les aménagements légers nécessaires à la pratique du golf
Ngi	Les aménagements légers nécessaires à la pratique du golf ne constituant pas un obstacle à l'écoulement des eaux Les affouillements et exhaussement de sols sous réserve de ne pas impacter le fonctionnement hydraulique de la zone
N	Aucune construction ou installation n'est autorisée Les affouillements et exhaussement de sols sont interdits
AUg	Les constructions et installations liées à la pratique du golf (club house, vestiaires, entrepôt du matériel…) Les constructions et installations - de restauration - d'hébergement hôtelier et touristique

Annexe 5 : Possibilités de délivrance des autorisations de construire pour les UTN (avant / après réforme loi Montagne II)

UTN de massif		PLU	CC	RNU
SCoT	prévue	oui	oui	oui
	non prévue	non	non	non
hors SCoT		oui (si autorisation UTN)	non	non

UTS		PLU	CC	RNU
SCoT	prévue	oui	oui	oui
	non prévue	non	non	non
hors SCoT		oui (si autorisation UTN)	non	non

UTN départementale		PLU	CC	RNU
SCoT[1]	prévue	oui	oui	oui
	non prévue	non	non	non
hors SCoT		oui (si autorisation UTN)	oui (si autorisation UTN)	non

UTL	PLU	CC	RNU
ScoT : plus d'obligation de prévoir les UTL	oui si prévue	oui (si autorisation UTN)	oui (si autorisation UTN)
hors SCOT	oui si prévue	oui (si autorisation UTN)	non

Nota : La réalisation de l'UTN n'est dans toutes les hypothèses possible que dans le respect des règles prévues par le PLU, la carte communale, ou le RNU. La réalisation des UTN en RNU, théoriquement possible en présence d'un SCOT, devra ainsi s'accompagner de la mise en œuvre du mécanisme dit de la « délibération motivée » dans les conditions relativement strictes prévues au troisième alinéa de l'article L.122-7.

Rappel : article L.122-25 du code de l'urbanisme

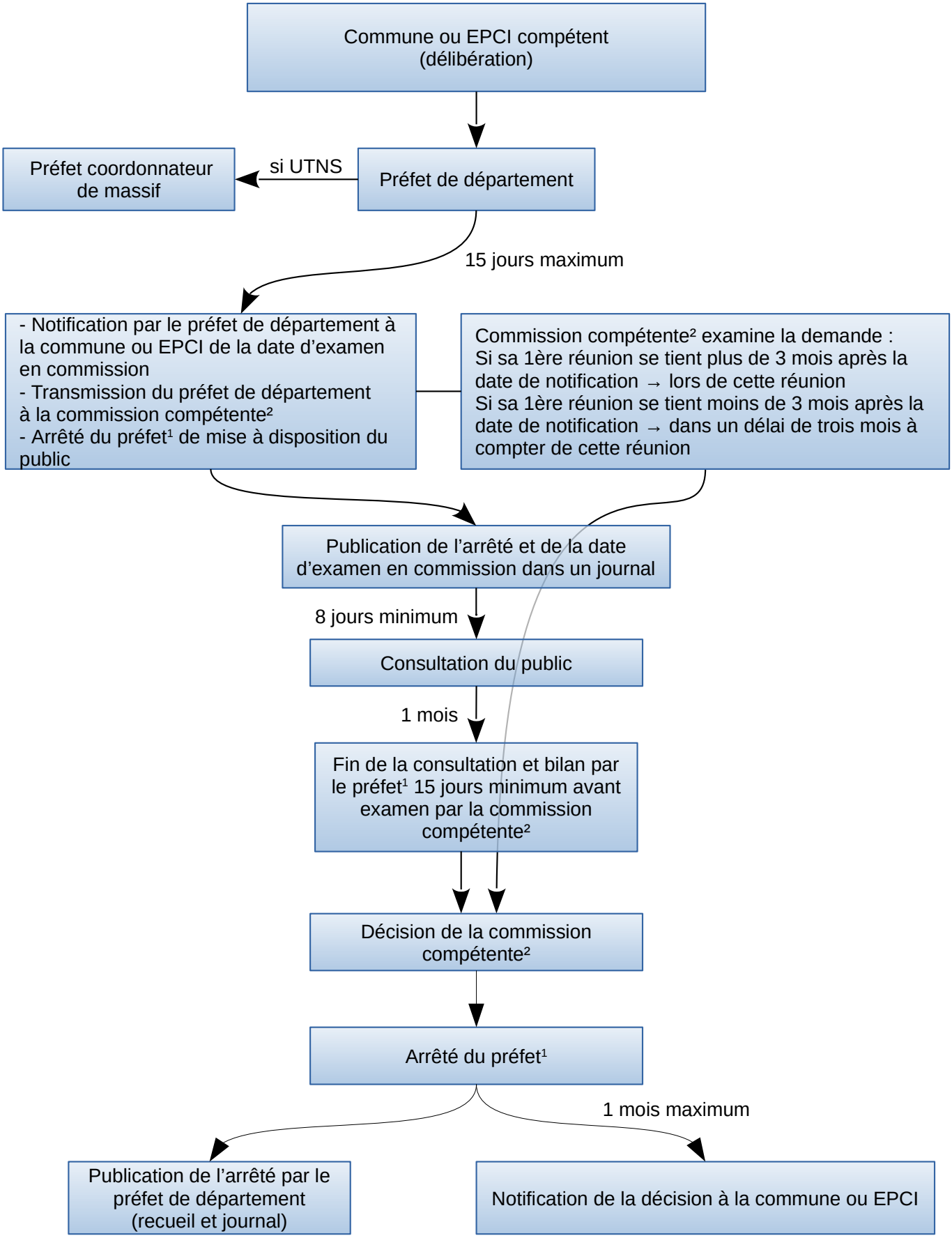
Dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale : (…)

1°) Les autorisations d'occupation du sol nécessaires à la réalisation de l'une des unités touristiques nouvelles prévues structurantes ne peuvent être délivrées que dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme.

Les autorisations d'occupation du sol nécessaires à la réalisation de l'une des unités touristiques nouvelles locales ne peuvent être délivrées que dans les communes dotées d'une carte communale ou d'un plan local d'urbanisme. »

[1] Dans le droit antérieur à la loi montagne 2, les SCOT ne devaient prévoir que les prinicpes d'implantation et la nature des UT départementales

Annexe 6 : La procédure d'autorisation UTN



1 - Préfet compétent :
UTNS → Préfet coordonnateur de massif
UTNL → Préfet de département

2 - Commission compétente :
UTNS → commission spécialisée du comité de massif
UTNL → formation spécialisée de la CDNPS