

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,  
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE  
*Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat  
et de la construction*

**Circulaire du 29 janvier 2008**  
**relative aux unités touristiques nouvelles en montagne**  
NOR : DEVU0757143C

*Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables à Madame et Messieurs les préfets de régions ; Mesdames et Messieurs les préfets de départements ; Madame et Messieurs les préfets des régions suivantes : Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Franche-Comté, Languedoc Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes ; Monsieur le préfet de Corse ; Mesdames et Messieurs les préfets des départements suivants : Ain, Allier, Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Ardèche, Ariège, Aude, Aveyron, Bas-Rhin, Cantal, Corrèze, Corse-du-Sud, Creuse, Doubs, Drôme, Gard, Haute-Corse, Haute-Garonne, Haute-Loire, Hautes-Alpes, Haute-Saône, Haute-Savoie, Hautes-Pyrénées, Haute-Vienne, Haut-Rhin, Hérault, Isère, Jura, Loire, Lot, Lozère, Moselle, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales, Rhône, Saône-et-Loire, Savoie, Tarn, Territoire de Belfort, Var, Vaucluse, Vosges.*

Le décret n° 2006-1683 du 22 décembre 2006 relatif à l'urbanisme en montagne a mis en œuvre la réforme de la procédure d'autorisation des unités touristiques nouvelles (art. R. 145-1 à R. 145-10 du code de l'urbanisme). La présente circulaire précise les orientations principales de cette procédure.

### **1. L'objet de la réforme des unités touristiques nouvelles**

La procédure UTN fonctionnait dans l'ensemble de façon satisfaisante. Elle faisait néanmoins l'objet de critiques sur deux points principaux :

- l'obligation de soumettre toutes les opérations, quelle que soit leur importance, aux comités de massifs, alors que de nombreux projets pouvaient être traités localement ;
- l'imprécision de certains critères qui créait une réelle insécurité juridique, notamment en ce qui concerne les travaux sur les remontées mécaniques existantes ou la notion d'urbanisation entraînant « une modification substantielle de l'économie locale, des paysages ou des équilibres naturels montagnards ».

La réforme introduite par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux :

- répond à ces observations en distinguant une autorisation au niveau du massif pour les opérations les plus importantes et une autorisation au niveau du département pour les autres opérations ;
- s'adapte à la réalité des territoires en créant des seuils d'exonération de la procédure ;
- apporte des précisions sur la définition du domaine skiable ;
- précise les équipements soumis à étude d'impact relevant de la procédure.

### **2. Définition des unités touristiques nouvelles**

L'article L. 145-9 du code de l'urbanisme définit une unité touristique nouvelle comme toute opération de développement touristique, en zone de montagne, ayant pour objet ou pour effet, en une ou plusieurs tranches, soit de construire des surfaces destinées à l'hébergement touristique ou de créer un équipement touristique comprenant des surfaces de plancher, soit de créer des remontées mécaniques, soit de réaliser des aménagements touristiques ne comprenant pas de surfaces de plancher dont la liste est fixée par le décret précité.

Ce concept, issu de la loi montagne, vise à permettre un développement d'opérations touristiques en zone de montagne dans le souci d'assurer une protection des espaces naturels et d'éviter le développement d'une urbanisation dispersée.

### **3. Une procédure d'autorisation mieux adaptée**

Les objectifs de la réforme visent au respect des équilibres entre protection et aménagement ainsi qu'à la concentration de l'urbanisation touristique dans les zones déjà urbanisées et dotées de services et les zones susceptibles d'être urbanisées en continuité de celles-ci. Vous serez particulièrement attentif, dans le cadre des équilibres précités, à l'utilisation rationnelle et économe d'un espace rare.

L'article L. 145-3, IV du code de l'urbanisme précise que la création d'une UTN doit prendre en compte les communautés d'intérêt des collectivités locales concernées et contribuer à l'équilibre des activités économiques et de loisirs, notamment en favorisant l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant et des formules de gestion locative pour les constructions nouvelles.

### 3.1. Le champ d'application de la procédure

Il convient de rappeler que la procédure d'autorisation des UTN ne s'applique pas dans les communes couvertes par un schéma de cohérence territoriale (art. L. 145-11 du code de l'urbanisme). En effet, la volonté du législateur, des élus et des acteurs locaux est de favoriser une réflexion préalable sur la montagne. Je vous rappelle que, conformément à l'article L. 122-8 du code de l'urbanisme, l'avis de la commission spécialisée du comité de massif est sollicité lorsque le projet de SCOT comporte des dispositions relatives à la création d'une ou plusieurs UTN. Les différents projets que comprennent les SCOT peuvent donc être intégrés dans la stratégie de massif.

Dès lors, la loi considère que cette réflexion collective dispense de la procédure d'autorisation des UTN. Il vous appartient donc, dans le cadre de votre participation à l'élaboration des schémas de cohérence territoriale, d'être particulièrement vigilant sur les projets touristiques.

Sur les territoires couverts par un schéma de cohérence territoriale, ce document définit la localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil et d'équipement des unités touristiques nouvelles d'intérêt régional et les principes d'implantation et la nature des UTN d'intérêt local (art. L. 122-1, 9<sup>e</sup> al. du code de l'urbanisme). Il est donc indispensable que les SCOT prennent en compte ces éléments relatifs aux UTN envisagées, lors de leur élaboration, leur modification ou leur révision, afin de permettre la réalisation de ces UTN.

Dans le cas de création ou d'extension d'une UTN non prévue par un SCOT, l'article L. 145-12 du code de l'urbanisme vous permet, à la demande de la commune ou du groupement de communes concerné et après avis de la commission spécialisée du comité de massif, de demander la modification du schéma.

En l'absence de SCOT, les UTN peuvent être autorisées, selon leur importance, soit par le préfet coordonnateur de massif, après avis du comité de massif, soit par le préfet du département, après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. La demande d'autorisation de créer une UTN est présentée par la ou les communes ou l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme sur le territoire desquels s'étend l'emprise du projet.

Seules les opérations les plus importantes, susceptibles d'avoir une incidence sur l'ensemble du massif continuent à être autorisées par le préfet coordonnateur de massif, après avis de la commission spécialisée du comité de massif. Les domaines skiables autorisés antérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 22 décembre 2006 le restent et ne font pas l'objet d'une nouvelle procédure UTN.

Les opérations de moindre importance, qui n'ont pas de conséquences économiques majeures à l'échelle du massif mais peuvent avoir des incidences non négligeables sur l'économie locale et la protection des sites, sont autorisées par le préfet de département, après avis de la formation spécialisée de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

La procédure d'autorisation des UTN concerne trois types d'aménagement :

- les projets de remontées mécaniques ayant pour effet la création ou l'augmentation de la superficie du domaine skiable ;
- la création d'équipements touristiques ou de loisirs importants (golfs, terrains aménagés pour la pratique de sports motorisés...) ;
- la construction de bâtiments ou les aménagements effectués pour l'accueil touristique (terrains de camping, stations, hôtels, gîtes, refuges...).

S'agissant des opérations de construction d'hébergements touristiques relevant du préfet de département, deux cas peuvent se présenter :

- lorsque ces opérations sont situées dans un secteur urbanisé ou dans un secteur constructible en continuité de l'urbanisation, elles ne sont pas soumises à l'autorisation des UTN. Il s'agit en particulier des projets situés dans une zone urbaine (zone U) d'un PLU ou dans un secteur constructible d'une carte communale ;
- lorsque ces opérations de construction, autorisées par le document d'urbanisme, ne sont pas situées dans un secteur urbanisé ou dans un secteur constructible en continuité de l'urbanisation, elles sont soumises à l'autorisation des UTN si leur surface hors œuvre nette est supérieure à 300 mètres carrés. Ne sont concernées que la création ou l'extension d'hébergements ou équipements touristiques, et non les autres constructions notamment à usage d'habitation. Sur ce dernier point, les transformations d'usage (transformation de granges en chambres d'hôtes par exemple) entrent dans cette catégorie. Elles ne peuvent avoir lieu si elles ne sont pas expressément autorisées par le document d'urbanisme. Sont également exclus les terrains de camping comprenant jusqu'à 20 emplacements et la création de refuges ou leur extension jusqu'à 100 m<sup>2</sup> de surface hors œuvre nette.

Les ascenseurs urbains, pour la quasi-totalité, sont exclus du champ d'application de la procédure d'autorisation des UTN, car ils n'ont pas pour objet de desservir l'accès à des domaines skiables. Au demeurant, le développement de ce type d'équipement devrait contribuer de façon positive à désengorger l'accès aux stations. Seuls ceux qui ont un dénivelé de plus de 300 mètres et qui peuvent transporter plus de 10 000 voyageurs par jour y sont soumis.

S'agissant des travaux d'aménagement de pistes pour la pratique des sports d'hiver alpins mentionnés à l'article R. 145-2 (3<sup>o</sup>), d, du code de l'urbanisme, ceux-ci ne relèvent de l'autorisation UTN que s'ils sont soumis à étude d'impact et lorsque les pistes ne font pas partie du domaine skiable visé au 1<sup>o</sup> de cet article. En conséquence, les travaux projetés sur les pistes existantes du domaine skiable ne sont pas soumis à l'autorisation UTN. Il est rappelé que ces travaux d'aménagement de pistes relèvent actuellement du seuil général de soumission à étude d'impact de 1,9 million d'euros en application de l'article

R. 122-8 du code de l'environnement.

Les équipements de neige de culture ne sont pas soumis à la procédure d'autorisation UTN.

Depuis la réforme, les seuils retenus prennent en compte l'ensemble des surfaces hors œuvre nettes de construction créées par l'opération.

Dans le cas d'un projet d'extension d'hébergements ou d'équipements touristiques existants antérieurement à l'opération d'UTN, seule la surface de plancher hors œuvre nette de l'extension projetée est prise en compte dans les seuils de soumission à l'autorisation UTN prévus aux articles R. 145-2 (2<sup>o</sup>) et R. 145-3 (2<sup>o</sup>), « a » du code de l'urbanisme.

Par ailleurs, l'article R. 145-4 du code de l'urbanisme précise qu'en cas de réalisation fractionnée de l'aménagement, la surface ou les seuils à retenir sont ceux du programme général de l'opération.

### *3.2. Le caractère préalable de l'autorisation des UTN*

L'autorisation au titre des UTN constitue un préalable à la délivrance de la ou des autorisations d'occupation du sol, prévues au livre IV du code de l'urbanisme, auxquelles le projet est généralement soumis : permis de construire, permis d'aménager, déclaration préalable, autorisation de travaux de remontées mécaniques ou d'aménagement de pistes de ski. Elle ne permet pas, à elle seule, l'engagement de travaux.

L'article L. 145-11 du code de l'urbanisme dispose que l'autorisation des UTN devient caduque si, dans un délai de quatre ans à compter de la notification au bénéficiaire, les équipements et les constructions autorisés n'ont pas été entrepris.

Elle devient également caduque, à l'égard des équipements et constructions qui n'ont pas été engagés, lorsque les travaux d'aménagement ou de construction ont été interrompus pendant un délai supérieur à quatre ans. Ce délai peut être prorogé de quatre ans renouvelables par délibération du conseil municipal.

L'article L. 145-11 du code de l'urbanisme n'exige pas qu'à la date de la délivrance de l'autorisation UTN la commune soit dotée d'un document d'urbanisme applicable. Il dispose en revanche que les autorisations d'occupation du sol nécessaires à la réalisation des UTN relevant de la compétence du préfet coordonnateur de massif ne peuvent être délivrées que dans les communes dotées d'un PLU et celles nécessaires à la réalisation des UTN relevant du préfet de département ne peuvent être délivrées que dans les communes dotées d'une carte communale ou d'un PLU. Ces autorisations d'occupation du sol doivent bien entendu respecter les dispositions qui leur sont applicables, en particulier celles du PLU ou de la carte communale et les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol.

Il appartient donc aux communes sur le territoire desquelles une UTN est envisagée, ou à leurs groupements compétents, d'élaborer un document d'urbanisme lorsqu'elles n'en sont pas dotées afin que les autorisations d'occupation du sol nécessaires à la réalisation de cette UTN puissent être délivrées et que les travaux puissent être entrepris dans le délai de validité de l'autorisation UTN, conformément aux dispositions précitées.

### *3.3. Les commissions UTN*

La formation spécialisée des UTN de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites est prévue à l'article R. 341-22 du code de l'environnement qui lui confère une composition précise, notamment : « Les membres du deuxième collège représentent des collectivités territoriales et des groupements intercommunaux appartenant au massif concerné et les membres du quatrième collège sont des représentants des chambres consulaires et d'organisations socioprofessionnelles intéressées par les unités touristiques nouvelles. » Pour mémoire, le premier collège est constitué de « représentants des services de l'Etat », et le troisième de « personnalités qualifiées en matière de sciences de la nature, de protection des sites ou du cadre de vie, de représentants d'associations agréées de protection de l'environnement et, le cas échéant, de représentants des organisations agricoles ou sylvicoles » (art. R. 341-17 du code de l'environnement). La commission départementale de la nature, des paysages et des sites pourra ainsi émettre des avis sur les dossiers UTN, en intégrant, outre celles des autres collèges, les positions d'élus et de représentants d'organisations socioprofessionnelles directement impliqués dans la réalité des territoires de montagne.

La composition de la formation dite des UTN du conseil des sites de Corse est fixée par l'article R. 4421-4 du code général des collectivités territoriales.

## **4. Le contenu du dossier**

Les opérations touristiques ont très souvent un impact important sur 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. Les UTN sont soumises aux dispositions générales de la loi montagne, qui protègent en particulier les activités agricoles et pastorales et imposent une très grande attention aux sites, aux paysages et aux enjeux environnementaux (art. L. 145-10 du code de l'urbanisme). La procédure respecte également les dispositions de la convention alpine, dont la France assure la présidence jusqu'au début de l'année 2009, et de ses protocoles, en particulier le protocole tourisme.

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.

Les caractéristiques du projet doivent systématiquement faire la preuve de la robustesse de son équilibre économique, y compris au regard de l'évolution défavorable de l'enneigement consécutive au changement climatique.

Il doit aussi prendre en compte l'aspect social du développement, notamment au regard des questions de logement de la population active.

Si le détail des rubriques du dossier de demande est le même pour les projets relevant de la compétence du préfet coordonnateur de massif et du préfet de département, le contenu et le détail du dossier sont différents dans chaque cas. Il convient que l'examen des dossiers tienne compte de la volonté du législateur de simplifier les documents dans le cas de la procédure départementale. L'allègement que représente la procédure départementale doit se traduire de façon tangible dans le contenu des dossiers de demande d'autorisation d'UTN. Tout en étant les mêmes pour les opérations soumises au préfet coordonnateur de massif ou au préfet de département, les informations fournies dans les dossiers de demande d'autorisation seront le plus souvent plus succinctes pour les demandes relevant du niveau départemental.

Je vous rappelle par ailleurs qu'en application de l'article R. 414-19 (1<sup>o</sup>) du code de l'environnement, vous avez, en opportunité, la faculté d'indiquer les UTN dans les listes de programmes ou des projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, dispensés d'étude ou de notice d'impact mais relevant d'un régime d'autorisation, et faisant l'objet d'une évaluation de leurs incidences éventuelles au regard des objectifs de conservation des sites Natura 2000 qu'ils sont susceptibles d'affecter. Cette indication est un facteur de sécurisation de la procédure UTN.

Vous veillerez également à ce que la procédure soit diligentée dans les meilleurs délais possibles, notamment en ce qui concerne la périodicité des réunions des commissions compétentes.

Tels sont les principaux éléments de la procédure d'autorisation des UTN que je vous demande de bien vouloir présenter aux maires et aux présidents des établissements publics de coopération intercommunale compétents, de façon à ce que ces améliorations puissent contribuer à l'action entreprise par le gouvernement en faveur du développement touristique des secteurs de montagne.

Fait à Paris, le 29 janvier 2008.

Pour le ministre d'Etat, ministre de l'écologie,  
du développement et de l'aménagement  
durables,  
et par délégation :  
*Le directeur de cabinet,*  
C. Fremont