

## L'ÉCRITURE DES PLANS LOCAUX D'URBANISME DE MONTAGNE

Jean-François Joye, Professeur de droit public à l'Université Savoie Mont Blanc

### Fiche 4

### LE PLU ET L'AMÉNAGEMENT TOURISTIQUE

Le tourisme est, avec l'agriculture, une autre activité économique majeure des communes de montagne. Grand pourvoyeur d'emploi, il est aussi une source d'artificialisation des terres par les équipements qu'il nécessite (logements, équipements sportifs, infrastructures diverses liées à la pratique du ski, etc.). C'est pour en permettre son développement que la loi Montagne accorde le plus de dérogations aux principes d'urbanisation, de préservation des terres agricoles ou de la nature. Là-encore, le PLU va jouer un rôle majeur, pouvant encourager ou limiter l'aménagement touristique. Cette fiche abordera la problématique de réalisation des logements liés à l'activité touristique en montagne (1), puis les rapports entre le PLU et la réalisation des unités touristiques nouvelles (2).

#### 1. **PLU et le logement lié à l'activité touristique**

L'un des défis les plus difficiles à relever pour les communes de montagne est de développer le logement lié à l'activité touristique c'est-à-dire pour les travailleurs saisonniers (a) comme les touristes (B). Plus largement, il faut faire en sorte que les logements construits puissent être occupés le plus de temps possible sur l'année. Cet objectif s'impose à partir du constat de la construction excessive des résidences secondaires, lesquelles ne sont occupées que quelques semaines dans l'année (lits dits « froids »). Elles ont de surcroît généré le mitage du paysage, artificialisé les sols, consommé des terres agricoles et attisé la pression foncière. Les rédacteurs des PLU de montagne cherchent donc des solutions afin – notamment – de maintenir durablement des lits touristiques les plus « chauds » possibles, c'est-à-dire favoriser l'hébergement locatif (résidences de tourisme ou hôtelières). L'article L. 122-15 du code de l'urbanisme impose d'ailleurs, en théorie, aux projets touristiques de favoriser des formules de « *gestion locative pour les constructions nouvelles* ».

#### A. **Loger les travailleurs saisonniers**

Il est souvent fait état des difficultés à développer des formules de logement de la main d'œuvre saisonnière, en général mal prise en charge par les professionnels du tourisme. Le coût élevé de la charge foncière d'une part, le rejet par certaines stations huppées de populations moins fortunées d'autre part, sont des raisons avancées pour expliquer ces difficultés. Par endroits, les PLU ont pu être utilisés dans un but discriminatoire. Dans une affaire, un ancien POS de Megève imposait que tous les logements à réaliser dans la commune aient une SHON minimale de 35 mètres carrés. L'effet attendu d'une telle mesure était d'éviter la construction de studios. La commune souhaitait en effet conserver sa clientèle haut de gamme<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La rédaction de l'arrêt, laconique, n'aborde toutefois pas frontalement la question de la composition sociale : « *ni les textes précités ni aucune autre disposition législative ou réglementaire en vigueur*

En d'autres endroits, les difficultés des communes proviennent de l'utilisation malaisée de la règle d'urbanisme elle-même.

En termes de droits à construire, le code de l'urbanisme ne permet pas de favoriser l'habitat permanent au détriment de l'habitat temporaire (pour les saisonniers par exemple), puisque dans le règlement du PLU la différenciation des règles en fonction des usages n'est pas possible au sein d'une même catégorie de destination des constructions. Par ailleurs, en pratique, les PLU de montagne utilisent parfois les OAP afin de ne prévoir par exemple l'ouverture des zones AU qu'à la condition d'admettre des projets d'habitat permanent (ou un pourcentage majoritaire) ou des projets à destination hôtelière (ou un pourcentage majoritaire). Or, si l'objectif est louable, ce procédé est discutable en droit. Tout d'abord, il est difficile de savoir ce qu'est un habitat réellement et durablement « permanent ». Ensuite, par principe, le droit de l'urbanisme ne se préoccupe pas de l'usage des constructions. Il revient à une autre législation de s'en charger, notamment celle du code de la construction et de l'habitation. Les OAP ne peuvent être que des orientations de fond relatives à l'utilisation du sol<sup>2</sup>.

Dans la même veine, réserver dans le règlement du PLU, en application de l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme<sup>3</sup>, des sous-secteurs au sein de la zone Uc destinés à accueillir des logements destinés exclusivement aux actifs, en vue d'y héberger le personnel saisonnier travaillant sur la station, revient à déterminer ainsi la catégorie des personnes susceptibles de bénéficier dans un secteur des programmes de logement au regard de leur catégorie d'activité, et non de leur milieu social. Pour le juge administratif, c'est illégal<sup>4</sup>. Appliquer l'article L. 151-41 du code de l'urbanisme implique aussi pour la commune de définir en amont un programme effectif de création de logements sociaux, sans quoi l'instauration de la servitude est illégale<sup>5</sup>. Cependant, la difficulté est que les saisonniers ne sont pas tous soumis aux critères sociaux. Il est plus opportun d'avoir recours à l'article L. 151-15 (anc. L. 123-1-5 16°) du code de l'urbanisme qui dispose que le règlement permet de « *délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme est affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale* »<sup>6</sup>.

---

*n'ont pu légalement fonder l'édiction par le règlement d'un plan d'occupation des sols d'une prescription qui régit l'agencement intérieur des bâtiments d'habitation et non leur emprise au sol, leur hauteur ou leur aspect extérieur* » : CE, 9 juill. 1997, Commune de Megève, n° 146061 ; Rec. CE p. 303 ; BJDJ 5/97, concl Touvet.

<sup>2</sup> En tout état de cause, elles ne peuvent pas prendre la forme de dispositions que ne permet pas le code de l'urbanisme comme des obligations de faire ou exiger des formalités ou procédures non prévues par la loi ; voir CE, 21 mars 1986, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble les Périades, n° 61817, CE, 27 juill. 2012, Mr. B c. Cne de Callian, n°342908.

<sup>3</sup> Il permet de créer dans les zones urbaines et à urbaniser, des emplacements réservés en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements.

<sup>4</sup> CAA Lyon, 19 nov. 2019, Syndicat des copropriétaires de la résidence L'Albaron et autres c/Cne de Val d'Isère, n° 19LY00031, cons. 8.

<sup>5</sup> TA Grenoble, 25 mai, 2010, Syndicat des copropriétaires de la résidence Les silènes et a. c/ Commune de Val-d'Isère, n° 0802129-2.

<sup>6</sup> Pour aller plus loin v. Gridauh, J-F. Inserguet, Fiche 3 - Mixité fonctionnelle et sociale. - Ecriture des règlements de zone : destinations des constructions, usages des sols et natures d'activités (30/11/2018), J-F. Inserguet, Fiche 3 - Mixité fonctionnelle et sociale.

## B. Loger les touristes

Ainsi que déjà écrit en fiches 0 et 1, les communes de montagne doivent, aux fins de respecter l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme, **éviter l'étalement urbain que l'activité touristique génère**. Dans ce contexte, envisager de construire toujours plus d'immobilier pour soutenir la croissance faiblissante de l'économie du ski doit être précisément **motivé et justifié** dans le PLU : « *Considérant qu'il ressort de ce qui a été dit précédemment que l'étude diagnostic est insuffisante, ce qui conduit à entacher les extensions d'urbanisation des zones Aua et Aub d'erreur manifeste d'appréciation ; qu'il ressort des pièces du dossier que la réhabilitation des « lits froids » n'est pas appréhendée et n'a fait l'objet d'aucune étude prospective ; que l'avenir des « lits chauds » et les conditions de leur pérennisation n'est pas davantage étudiée ; que l'objectif de 40 à 45 % de résidences de tourisme n'est justifié que par la comparaison à d'autres stations de sports d'hiver du département de la Savoie, au demeurant peu comparables ; que le développement de l'hôtellerie de luxe n'est pas d'avantage justifié ; que les principes de mixité sociales ne sont pas respectés ; que la reconversion estivale de la station n'est pas envisagée, l'approche économique de son fonctionnement portant quasiment exclusivement sur l'activité hivernale ; que des secteurs, notamment celui des Passeaux et pour une superficie de presque trois hectares, sont destinés aux logements permanents, notion étrangère à la police de l'urbanisme qui ne peut donc être appréhendée utilement par le règlement contesté ; qu'ainsi les requérants sont fondés à soutenir que les équilibres décrits par les dispositions précitées n'ont pas été respectés ; que le moyen tiré de l'erreur manifeste d'appréciation commise sur la mise en œuvre de l'article L. 121-1 du code de l'urbanisme doit être accueilli ; »<sup>7</sup>.*

Des choix doivent être opérés rationnellement par les communes, mettant en balance divers intérêts. Si classer en zone UCh une zone humide identifiée dans les documents graphiques du PLU comme un secteur à protéger, en application de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme, est illégal<sup>8</sup>, en revanche, classer en zone UC une zone d'environ 3 200 m<sup>2</sup>, en grande partie boisée, comportant une forêt dense de mélèzes, pour certains anciens, identifiée au rapport de présentation, entourée de constructions « *répond à l'objectif des auteurs du PLU de créer des logements et lits marchands par comblement des espaces interstitiels et dents creuses situés à l'intérieur de l'enveloppe urbaine* »<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> TA, Grenoble, 19 oct. 2017, SCI Jufra et a. c/ Cne d'Huez, n°1600090.

<sup>8</sup> CAA Lyon, 19 novembre 2019, Syndicat des copropriétaires de la résidence L'Albaron et autres c/Cne de Val d'Isère, n° 19LY00031, cons. 17.

<sup>9</sup> Idem, cons. 16.

Il est possible de distinguer les règles d'urbanisme applicables aux hôtels et aux résidences de tourisme<sup>10</sup> de celles réservées à l'habitation dans les PLU de montagne<sup>11</sup>.

Enfin, il faut rappeler qu'en zone de montagne, la mise en œuvre des opérations d'aménagement touristique s'effectue sous le contrôle d'une commune, d'un groupement de communes ou d'un syndicat mixte regroupant les collectivités territoriales. Sauf le recours à la formule de la régie, chaque opérateur (hôtelier, etc.) **doit signer un contrat** avec la collectivité publique concernée (dit « convention d'aménagement touristique ou convention « loi Montagne »)<sup>12</sup>. Ces conventions doivent être utilisées pour garantir la destination ou l'usage des constructions sur une longue durée et notamment maintenir les lits marchands dans le marché locatif, ce que ne permettent pas les PLU. En l'état du droit, ces conventions ne sont toutefois pas opposables aux autorisations d'urbanisme et ne sont pas une condition de leur délivrance. Bien entendu, en toute hypothèse, la signature de la convention est préalable à toute autorisation d'urbanisme<sup>13</sup>. Mais aucun texte n'exige que l'autorisation d'urbanisme soit subordonnée à la signature de la convention. À titre purement informatif, la convention peut toutefois être annexée à la demande de permis ou au permis délivré ou bien le permis annexé à la convention<sup>14</sup>. Des clauses prévoient en général des pénalités à infliger au cocontractant qui ne respecterait pas ses engagements de maintien de la destination marchande des lits dans la durée, les communes ne devant pas hésiter à émettre des titres exécutoires pour le paiement des sommes dues par le co-contractant défaillant (las, selon l'importance de l'opérateur elles ne le font pas toujours...)<sup>15</sup>.

Toutefois, la reproduction ou le rappel dans un règlement ou dans une OAP du PLU des dispositions de l'article L. 342-1 du code du tourisme qui obligent que la mise en œuvre des opérations d'aménagement touristique s'accompagne pour chaque établissement (hôtel, résidence, gîte...) de la signature d'un contrat avec la commune **ne constitue pas une prescription**. Elle est superfétatoire. Par cette indication l'OAP n'a fixé aucune règle s'imposant à l'autorité chargée de délivrer les

<sup>10</sup> Dopée par les possibilités de défiscalisation les résidences de tourisme sont certes de nature à favoriser en commune de montagne un hébergement locatif touristique mieux étalé sur l'année, car tout propriétaire dans une résidence de tourisme doit donner en location son logement pour une durée minimum de neuf ans. Mais, à l'échéance du bail initial, soit le propriétaire renouvelle le bail avec l'exploitant de la résidence et l'on reste en situation locative régulière, soit il récupère la pleine jouissance de son bien. En ce cas, qu'il le cède ou non, son logement devient généralement une habitation secondaire et donc un nouveau « lit froid ».

<sup>11</sup> C'est possible depuis que le décret n°2015-1783 du 28 décembre 2015 a distingué la résidence de tourisme de l'habitation : c. urb., art. R. 151-27, R. 151-28. L'hébergement hôtelier et touristique est une sous destination de la destination « commerce et activités de service ».

<sup>12</sup> Chacun des contrats porte sur l'un ou plusieurs des objets constitutifs de l'opération touristique (études, aménagement foncier et immobilier, réalisation et gestion des équipements collectifs, construction et exploitation du réseau de remontées mécaniques, gestion des services publics, animation et promotion. V. c. tourisme, art. L. 342-1 et s.; anc. article 42 de la loi Montagne de 1985. Sur ce sujet important et peu étudié v. J.-F. Joye, Jurisclasseur Coll. Locales, Fasc. 1175-20. - Cl. Faessel-Virole, *Convention loi Montagne. Potentiel et limites de l'outil pour maîtriser et pérenniser le parc immobilier touristique marchand*, CEREMA, Rapport, 2015, 78 p. - Egalement, Atout France, *Le conventionnement en zone de montagne. Connaître le dispositif pour maîtriser l'aménagement touristique*, coll. Mini-guide, 2008, 20 p.

<sup>13</sup> CE, 7 juill. 1999, Mme Michelland, n° 181312. – CAA Lyon, 4 févr. 1997, Préfet de Haute-Savoie, n° 951142 ; BJD 2/97, p. 129.

<sup>14</sup> Rép. min. à Q.E. n° 12862 : JO Sénat 17 mars 2011, p. 665.

<sup>15</sup> Une illustration tandis que le contentieux est peu fréquent : TA Grenoble, 27 déc. 2016, n° 1300920, Maurice O. c/ Cne Grand Bornand.

autorisations d'urbanisme<sup>16</sup>. Egalement, toujours à propos d'un conventionnement « Loi Montagne », il n'appartient pas aux auteurs des règlements d'urbanisme d'imposer des formalités autres que celles prévues par le code de l'urbanisme<sup>17</sup>.

## 2. Le PLU et l'encadrement des projets d'UTN

Depuis la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 relative à la modernisation, au développement et à la protection des territoires de montagne (dite « loi Montagne 2 ») l'article L. 122-16 du code de l'urbanisme définit les Unités Touristiques Nouvelles (UTN) les UTN comme des « opérations de développement touristique effectuées en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard ». Pour réaliser ces opérations (immobilier de tourisme, domaines skiables, remontées mécaniques, etc.)<sup>18</sup>, une procédure spéciale est requise par le code de l'urbanisme<sup>19</sup>. Depuis la loi montagne 2, les projets d'UTN sont censés être prévus par les SCOT (les UTN « structurantes » ou UTNS) et les PLU (les UTN « locales » : UTNL) selon l'importance des projets<sup>20</sup>. Ajoutons que la liste des projets soumis à UTN structurante ou UTN locale est une liste par défaut, puisque la loi a innové en permettant aux documents d'urbanisme (PLU pour les UTNL) de déterminer quels projets actuellement non visés dans ces listes peuvent être inclus dans l'une ou l'autre des deux catégories d'UTN. Toutefois, par exception, la loi permet toujours à l'Etat d'autoriser certains projets d'UTN en l'absence de document d'urbanisme.

Pour les communes de montagne supports de stations, la réforme des UTN de 2016 a donc changé la manière d'écrire les PLU. Ces évolutions justifient que la présente fiche n° 4 traite spécifiquement des rapports entre le PLU et l'UTN. Abordons l'enjeu territorial de l'encadrement par les plans des projets d'UTN (A), puis la manière dont les PLU seront écrits pour satisfaire aux exigences du code de l'urbanisme. Il conviendra à ce titre d'aborder le cadre juridique influençant le PLU(B) puis l'écriture des différentes pièces du PLU pour encadrer la réalisation des UTN (C).

### A. L'enjeu territorial de la programmation des UTN

L'idée d'encadrer les grands projets touristiques par des plans remonte aux premiers textes sur les UTN (tels la directive de 1977) mais elle a été jusqu'à présent très peu suivie d'effets, les communes ayant toujours préféré négocier directement avec l'Etat les autorisations de réaliser des aménagements touristiques. La loi « Montagne 2 » du 28 décembre 2016 prône à son tour le recours à la planification urbaine décentralisée comme le mode principal d'encadrement des projets de

---

<sup>16</sup> CAA Lyon, 19 novembre 2019, Syndicat des copropriétaires de la résidence L'Albaron et autres c/Cne de Val d'Isère, n° 19LY00031, cons. 19.

<sup>17</sup> TA Grenoble, 22 avr. 2014, n° 1104068/1104920.

<sup>18</sup> Pour plus de détails v. J.-F. Joye, L'Unité Touristique Nouvelle : mode d'emploi d'une espèce juridique endémique, *Construction-Urbanisme*, 2017, Etude, n°7-8, 2017, pp. 13-18.

<sup>19</sup> Notamment c. urb., art. L. 122-20, L. 141-23 (SCOT), art. L. 122-21, L. 151-6 et L. 151-7 (PLU).

<sup>20</sup> Le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 a classé les projets d'opérations soit dans la famille des UTNS soit dans celle des UTNL, en fonction de seuils ou de la nature des projets : v. c. urb., art. R. 122-8, R. 122-9.

touristiques dans une vision et une certaine cohérence territoriales<sup>21</sup>. En particulier, la spécificité et le caractère stratégique des SCOT et des PLU ont été accentués pour répondre aux besoins de l'urbanisme touristique. Le changement de méthode oblige les communes à débattre collectivement de l'opportunité territoriale des projets. Il peut aussi contribuer à sortir les projets de la relative confidentialité dans laquelle ils sont souvent plongés car le processus de rédaction des documents d'urbanisme permet d'associer plus davantage le public.

En contrepartie, le législateur a accordé **des avantages** considérables aux planificateurs locaux d'UTN. Par exemple, comme pour les UTN autorisées par l'Etat, les principes d'urbanisation propres aux zones de montagne sont applicables aux UTN à l'exception du principe de construction en continuité de l'urbanisation existante<sup>22</sup>. La programmation des projets est également pérenne, pour peu que l'on respecte l'obligation d'évaluation des résultats de l'application des planifications et que l'on révisé ou modifie en conséquence, et au besoin, les PLU<sup>23</sup>. Il n'empêche, les documents d'urbanisme devront être régulièrement adaptés pour revoir ou supprimer des projets d'UTN en fonction des hypothèses économiques ou des choix politiques<sup>24</sup>.

Par ailleurs, le recours à la planification urbaine change la manière de **mesurer l'impact des projets touristiques sur l'environnement**. Le législateur n'a pas imposé d'évaluations environnementales focalisées sur les UTN (malgré leur caractère de « plan et programme »). Sauf exception<sup>25</sup>, c'est désormais le document d'urbanisme dans son ensemble qui fait l'objet d'une évaluation environnementale et non pas l'UTN pour elle-même, même s'il est conseillé de mettre l'accent sur les opérations touristiques à l'occasion de l'évaluation environnementale du plan<sup>26</sup>.

La réforme n'a pas imposé non plus dans le PLU un chapitre permettant d'apprécier la **soutenabilité économique et financière** des projets d'UTN, tandis que pour toute demande d'autorisation d'une UTN faite à l'Etat il faut toujours fournir une étude relative aux conditions générales de l'équilibre économique et financier du projet<sup>27</sup> ce que peut contrôler le juge administratif. Le volet économique des UTN est pourtant substantiel : coûts des investissements (y compris l'enneigement artificiel), manque à gagner des années de faible enneigement, coût et modalités d'un éventuel démontage de remontées mécaniques devenues obsolètes. S'il serait opportun de renforcer en amont les études destinées à démontrer la viabilité économique des projets, il est cependant douteux au plan juridique que le document d'urbanisme soit le véhicule le plus approprié pour y parvenir. Ce serait l'éloigner de

<sup>21</sup> J.-F. Joye, Construire et aménager en montagne après la loi du 28 décembre 2016 : les communes face à leur responsabilité, *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 2, 2017, pp. 209-231.

<sup>22</sup> En revanche, toutes les autres dispositions du chapitre II « Aménagement et protection de la montagne » du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme s'appliquent aux créations d'UTN ainsi qu'aux extensions égales ou supérieures aux seuils de création de ces unités : c. urb., art. L. 122-19, art. R. 122-5. Par exemple, les dispositions protégeant les abords naturels des lacs de montagne sont impératives. Un projet d'UTN ne peut être mis en œuvre qu'en respect des exceptions ou des dérogations prévues en ces lieux par le code de l'urbanisme (c. urb., art. L. 122-12 à L. 122-14). V., par ex., CAA Lyon, 15 nov. 2016, Cne de Tignes, n°14LY03771. V fiche 5 (lacs).

<sup>23</sup> C. urb., art. L. 153-27 pour les PLU.

<sup>24</sup> C. urb., art. L. 153-31 et s., pour les PLU ou encore en ayant recours à l'article 74 bis de la loi du 9 janvier 1985 ; déclaration de projet : c. urb. art. L. 300-6 ; procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise : PIIE, c. urb. art. L. 300-6-1 I bis.

<sup>25</sup> Si les projets sont susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, une évaluation des incidences est nécessaire (c. env., art. L. 414-4, R. 414-19 5°).

<sup>26</sup> C. urb., art. R. 104-12 (PLU).

<sup>27</sup> C. urb., art. R. 122-14, 5°. V., *infra*, II.

son objet historique qui est de déterminer le droit des sols, sauf à exiger que le volet économique soit inséré dans le plan à titre informatif.

## **B. Le cadre juridique influençant le PLU<sup>28</sup>**

### **■ L'influence des dispositions de l'article L. 122-15 du code de l'urbanisme**

**L'article L. 122-15 du code de l'urbanisme**, véritable article d'équilibre appliqué aux opérations touristiques de montagne, impose aux projets à but touristique de respecter un certain nombre de principes : « *Le développement touristique et, en particulier, la création ou l'extension des unités touristiques nouvelles prennent en compte les communautés d'intérêt des collectivités territoriales concernées et la vulnérabilité de l'espace montagnard au changement climatique. Ils contribuent à l'équilibre des activités économiques et de loisirs, notamment en favorisant la diversification des activités touristiques ainsi que l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant et des formules de gestion locative des constructions nouvelles. La localisation, la conception et la réalisation d'une unité touristique nouvelle doivent respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels* ». Le juge exerce un contrôle entier sur le respect de ces dispositions. Il l'exercera à propos des UTN programmées par les PLU comme il l'exerce sur les décisions préfectorales autorisant les UTN en l'absence de document d'urbanisme<sup>29</sup>.

### **■ L'influence des dispositions générales du SCOT sur la programmation des UTN locales**

Les SCOT et les PLU sont susceptibles d'encadrer réciproquement leurs projets d'UTN. Si l'on met de côté les UTNS (dont la prévision est le monopole du SCOT), les dispositions générales qui ressortissent au DOO du SCOT peuvent conditionner la programmation des UTN « locales » des PLU et de tout autre projet du territoire intéressant l'immobilier touristique, les remontées mécaniques ou les transports par câble, en déterminant les zones réservées aux projets, en imposant des objectifs de densification, de préservation des terres agricoles ou d'insertion paysagère, etc., avec lesquels le PLU devra être compatible<sup>30</sup>.

### **■ L'influence des UTN autorisées par l'Etat sur le PLU**

Pour mémoire, l'Etat peut toujours autoriser certains projets d'UTN dans les communes non pourvues de documents d'urbanisme<sup>31</sup>. Cependant, cette procédure a été contestée devant le Conseil d'Etat lequel a annulé partiellement le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelle (UTN) en tant qu'il ne prévoyait pas d'évaluation environnementale des projets en application du droit de l'Union européenne (les UTN ont été à cette occasion reconnues comme relevant de la notion de « plan » ou de « programme », au sens de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001)<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> Les lignes suivantes sont directement tirées d'un texte publié en 2019 : V. J.-F. Joye et S. Moulin, L'implantation des remontées mécaniques et le droit de l'urbanisme : l'émergence d'une logique territoriale, in *Remontées mécaniques : problématiques juridiques*, dir. Ph. Yolka, J.-F. Joye, Presses USMB, 2019, p. 179.

<sup>29</sup> A Saint-Gervais, non-respect par un projet d'UTN de la qualité des sites et des grands équilibres naturels : destruction d'une zone humide, insuffisance de précision des modalités des mesures de compensation : TA Grenoble, 27 juin 2019, FRAPNA c/Préfet de la Haute-Savoie, n° 1700384.

<sup>30</sup> C. urb., art. L. 141-5 et s.

<sup>31</sup> C. urb., art. L. 122-20 et L. 122-21. - R. 122-10 et s. J.-F. Joye, *Unité Touristique Nouvelle*, JCL Coll. Territ., Fasc. 1175-30

<sup>32</sup> Le Conseil d'Etat a partiellement annulé le décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelle (UTN) ce qui devrait pousser les communes

Si l'on fait abstraction de cette annulation partielle (en attendant un nouveau décret), l'État peut autoriser une UTN structurante lorsqu'une commune n'est pas couverte par un SCOT<sup>33</sup>. Cependant, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, si l'État peut toujours accorder des autorisations de réalisation d'une UTN structurante dans les communes non couvertes par un SCOT, le projet ne peut être situé en zone N, A et AU des PLU<sup>34</sup>. Sauf à modifier le PLU, il ne peut être dérogé à cette contrainte qu'avec l'accord du préfet, dans les conditions de l'article L. 142-5 du code de l'urbanisme.

**Travaux de mise en œuvre de l'UTN et lien avec les documents d'urbanisme.** - Dans les **communes non couvertes par un SCOT**<sup>35</sup>, l'article L. 122-25 du code de l'urbanisme permet la délivrance des autorisations d'occupation du sol nécessaires à la réalisation des UTN structurantes uniquement si les communes sont dotées d'un PLU et les autorisations d'occupation du sol nécessaires à la réalisation des UTN locales si les communes sont dotées d'un PLU ou d'une carte communale<sup>36</sup>. Les autorisations d'occupation du sol (permis divers, autorisation d'exécution des remontées mécaniques) doivent donc respecter les règles du PLU (conformité avec les dispositions du règlement, compatibilité avec celles des OAP)<sup>37</sup>.

Concernant un projet d'UTN autorisé par l'Etat, soit le PLU n'existe pas et il devra être réalisé, soit il préexiste et il doit être alors adapté si le projet d'UTN n'est pas compatible avec ses dispositions. Mais cette incompatibilité n'empêche pas la décision autorisant la création de l'UTN d'intervenir. Autrement dit, si une UTN ne peut être réalisée que dans une commune dotée d'un PLU, cela n'impose pas que le PLU permette, à la date de la décision de l'Etat autorisant la création de l'UTN, la réalisation de ce projet<sup>38</sup>. Par contre, si la procédure d'élaboration, de modification ou de révision du PLU peut valablement être engagée avant que la décision de création de l'UTN ait été prise, un tel document d'urbanisme ne saurait être légalement approuvé s'il comporte des dispositions incompatibles avec les exigences de l'article L. 122-5 (ancien III de l'article L. 145-3) avant que l'UTN n'ait été créée. Seule la création de l'UTN est de nature à permettre de s'affranchir du principe d'urbanisation en continuité<sup>39</sup>.

### C. **L'écriture des différentes pièces du PLU afin d'encadrer les UTN**

---

à avoir recours au PLU ou au SCOT pour programmer les projets d'UTN : CE, 26 juin 2019, France Nature Environnement, n° 414931, Constr.-urb., 11/2019, étude J.-F. Joye, p. 9-13. L'annulation ne concerne que la procédure d'autorisation des UTN par l'Etat.

<sup>33</sup> Compétence du préfet de massif. Le préfet de département peut de son côté autoriser une UTN locale en l'absence de PLU.

<sup>34</sup> C. urb., art. L. 122-20, al. 2 et L. 122-21, al. 2 avec le 3° de l'article 71 VI de la loi de 2016 et l'article L. 142-4.

<sup>35</sup> Dès lors qu'existe un SCOT prévoyant des UTN structurantes, les PLU ne sont pas systématiquement exigés pour mettre en œuvre cette catégorie d'UTN si bien que le RNU ou une carte communale peut suffire pour la délivrance des autorisations afférentes.

<sup>36</sup> Sur ce point, v. en complément la fiche 5 de l'instruction du Gouvernement du 12 oct. 2018.

<sup>37</sup> Pour plus de détail v. J.-F. Joye et S. Moulin, L'implantation des remontées mécaniques et le droit de l'urbanisme : l'émergence d'une logique territoriale, in *Remontées mécaniques : problématiques juridiques*, op. cit., p. 215 et s.

<sup>38</sup> CE, 16 juin 2000, Min. équipement, n° 182395. – CAA Marseille, 30 août 2001, Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan, n° 98MA00513.

<sup>39</sup> CE, 22 janv. 2003, Commune de Saint-Ours-les-Roches, n° 212522 ; Rec. CE 2003, p. 1. - CAA de Lyon, 13 juin 2019, Syndicat des copropriétaires de la résidence "Le Lac-La Loze" et autres c/ conseil municipal de la commune nouvelle de Courchevel, n° 18LY03129, cons. 17.



### ■ **Le rapport de présentation du PLU**

Pour les PLU situés en zone de montagne, le **diagnostic** du rapport de présentation est établi au regard des **besoins** en matière de réhabilitation de l'immobilier de loisir et d'UTN locales ou structurantes<sup>40</sup>. Ces besoins s'ajoutent aux autres besoins du territoire, dont certains ne sont pas dénués de liens avec les remontées mécaniques : ainsi des besoins en matière de transport câblés dans une optique non exclusivement touristique ou sportive, par exemple. Par ailleurs, **l'analyse de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers** au cours des dix années précédant l'approbation du plan ou depuis la dernière révision du document d'urbanisme, sera corrélée à la réalisation des projets immobiliers, de remontées mécaniques ou d'évolutions du domaine skiable. L'artificialisation des sols par les projets touristiques sera ainsi mesurée. Le rapport de présentation justifiera d'autant mieux les objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace fixés par le projet d'aménagement et de développement durables (PADD) que cette analyse sera complète.

### ■ **Le projet d'aménagement et de développement durable (PADD)**

Bien que le code de l'urbanisme ne cible aucun enjeu propre à la montagne à travers le PADD (il s'agit d'orientations générales : politiques d'aménagement, d'équipement, d'urbanisme, de paysage, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, de préservation, de remise en bon état des continuités écologiques, de transports et de déplacements, de développement économique et de loisirs), le contenu de celui-ci sera nécessairement adapté aux spécificités touristiques locales. Il fixera aussi des objectifs chiffrés de modération de la consommation de l'espace, ce qui concerne nécessairement les projets immobiliers touristiques ou les remontées mécaniques<sup>41</sup>.

### ■ **Les orientations d'aménagement et de programmation (OAP)**

Les OAP du PLU comprennent des dispositions portant sur **toute** UTN, ce qui permet au PLU de préciser aussi les UTN structurantes (UTNS) définies dans les grandes lignes par le SCOT<sup>42</sup>. Ainsi, dans les limites du rapport de compatibilité avec le SCOT, le PLU peut apporter des précisions - voire des exigences supplémentaires - à un projet d'UTNS (règles de hauteur, d'insertion paysagère, de protection des sols, cohérence d'ensemble de certains aménagements du domaine skiable : locaux techniques, gares de skieurs, canons à neige, etc.), que l'on retrouvera au titre des nombreuses rubriques des OAP<sup>43</sup>.

En revanche si des UTN locales (UTNL) sont envisagées, des OAP devront être édictées pour en définir la localisation, la nature et la capacité globale d'accueil ainsi que d'équipement<sup>44</sup>.

Dans le PLU, ce sont également les OAP qui devront définir comme UTNL des opérations relevant de la définition des UTN, mais ne figurant pas sur la liste de

---

<sup>40</sup> C. urb., art. L. 151-4.

<sup>41</sup> C. urb., art. L. 151-5.

<sup>42</sup> C. urb., art. L. 151-6.

<sup>43</sup> C. urb., art. L. 151-6 et L. 151-7.

<sup>44</sup> C. urb., art. L. 151-7. Le projet de plan arrêté est ensuite soumis à l'avis de la formation spécialisée de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (l'avis porte uniquement sur les UTN locales : c. urb., art. L. 153-16 et art. 8 du décret n° 2017-755 du 3 mai 2017).

l'article R. 122-9 du code de l'urbanisme, sous réserve qu'elles ne puissent pas être considérées comme des UTN structurantes en application de l'article R. 122-8 du même code ou en application du DOO du SCOT. Ainsi, les systèmes d'enneigement artificiel pourraient être par exemple considérés comme des UTN<sup>45</sup>.

Les OAP peuvent aussi encadrer les **extensions dites « limitées »** d'opérations de développement touristique inférieures aux seuils de création d'UTN. Ces extensions limitées ne sont pas soumises aux dispositions spéciales du code de l'urbanisme relatives aux UTN<sup>46</sup>. Les autorisations nécessaires à leur mise en œuvre sont cependant soumises à l'ensemble des autres dispositions du droit de l'urbanisme applicables en montagne et, bien entendu, au principe de construction en continuité de l'urbanisation existante que définit l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme. Toutefois, les extensions sont « à ce titre, réputées constituer des extensions limitées des constructions existantes au sens de ce dernier article »<sup>47</sup>. Il reste à interpréter cette notion d'extension limitée telle qu'appliquée aux UTN, sous contrôle du juge administratif. Les PLU devront également l'encadrer sauf à conduire à sérieux excès (v. cette notion en *fiche 3*). Cela étant, plusieurs extensions limitées successives peuvent aboutir au dépassement des seuils à partir desquels certains projets sont soumis à la procédure d'UTN (ce qui nécessitera de recourir de nouveau à cette procédure).

Enfin, s'agissant surtout des projets de remontées mécaniques urbaines ou valléennes, les OAP d'un PLU tenant lieu de plan de déplacements urbains (PDU) préciseront les actions et opérations d'aménagement visant à poursuivre les principes et les objectifs énoncés aux articles L. 1214-1 et L. 1214-2 du code des transports (notamment : l'équilibre durable entre les besoins en matière de mobilité et de facilités d'accès, d'une part, et la protection de l'environnement et de la santé, d'autre part ; le renforcement de la cohésion sociale et urbaine ; la diminution du trafic automobile)<sup>48</sup>.

Les rédacteurs du plan peuvent rédiger des OAP ciblées sur les UTN ou, plus largement encore, sur le domaine skiable avec, éventuellement, un chapitre individualisé dédié aux UTN. Néanmoins, rien n'empêche de traiter les UTN ou tout projet touristique n'entrant pas dans le champ d'application de la procédure UTN au moyen des OAP transversales du PLU (OAP « transport », OAP « habitat », etc.)<sup>49</sup>. Les dispositions concernant les projets touristiques seront cependant noyées au sein de mesures qui n'ont pas toutes de lien avec le tourisme ou la mobilité. Aucune forme stricte n'est par ailleurs imposée par le code de l'urbanisme pour rédiger les OAP. Il est possible de recourir à l'écrit comme aux documents graphiques<sup>50</sup>, d'exprimer la dimension programmatique des projets dans le temps comme l'espace, notamment par des schémas d'aménagement<sup>51</sup>.

Ces règles d'urbanisme en forme d'orientations sont opposables aux demandes d'autorisations d'occupation du sol. Toutefois, à la différence des servitudes du règlement, elles sont « souplement » opposables aux constructeurs par le truchement du principe de compatibilité<sup>52</sup>. En réalité, de la manière d'écrire l'OAP

<sup>45</sup> C. urb., art. L. 122-18, 2° et R. 122-7.

<sup>46</sup> C. urb., art. L. 122-16, al. 2.

<sup>47</sup> C. urb., art. R. 122-5, al. 2.

<sup>48</sup> C. urb., art. L. 151-47.

<sup>49</sup> C. urb., art. L. 151-7, L. 151-47.

<sup>50</sup> C. urb., art. L. 151-2.

<sup>51</sup> C. urb., art. L. 151-7.

<sup>52</sup> C. urb., art. L. 152-1. Sur la notion de compatibilité (divergences possibles avec la règle supérieure, sans la remettre en cause fondamentalement) : CE, 18 déc. 2017, Le regroupement des organismes

dépend le degré d'opposabilité aux utilisateurs du sol. Un caractère consistant et explicite laissera généralement présumer l'opposabilité et fera grief. Ainsi, il semble par exemple difficile de conférer aux données prévisionnelles ou programmatiques des OAP un caractère systématiquement obligatoire<sup>53</sup> (V. les fiches du GRIDAUH sur les OAP).

#### ■ **Le règlement du PLU**

**L'action du règlement sur les projets d'UTN.** - Certaines servitudes du règlement peuvent affecter les UTN créées par les OAP du PLU (UTN locales) ou par les UTN créées par le SCOT (UTN structurantes) ou tout autre projet touristique ne relevant pas de l'UTN, sans que ces servitudes aient spécialement pour but le développement touristique. Pour ne donner que quelques exemples au titre des mesures relatives à la qualité du cadre de vie, le règlement peut déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions neuves, rénovées ou réhabilitées, afin de contribuer à la qualité architecturale, urbaine et paysagère, à la mise en valeur du patrimoine et à l'insertion des constructions dans le milieu environnant<sup>54</sup>. Il peut aussi définir des secteurs dans lesquels sera imposé aux constructions, travaux, installations et aménagements le respect de performances énergétiques et environnementales renforcées<sup>55</sup>. Les servitudes que le règlement prévoit ne sont pas opposables aux constructeurs ou aménageurs de la même manière que les OAP. En effet, les demandes d'autorisation d'occupation du sol doivent être conformes, et non pas compatibles, avec les servitudes du règlement<sup>56</sup>.

**Règlement et domaine skiable.** - Le règlement du PLU est surtout mobilisable pour faciliter directement la réalisation des remontées mécaniques. Notamment, il a la faculté de « *délimiter les zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques en indiquant, le cas échéant, les équipements et aménagements susceptibles d'y être prévus* »<sup>57</sup>. Ces zones ou secteurs se superposent aux zonages d'urbanisme (zone urbaine, U ; à urbaniser, AU ; naturelle et forestière, N ; agricole, A). Ils peuvent être à cheval sur plusieurs zonages différents. Les PLU se contentent souvent de délimiter des zones N ou A indicées « s » (As ou Ns).

Les conséquences juridiques de la délimitation sont importantes ce qui fait qu'elle est en réalité indispensable pour toute collectivité désireuse d'entretenir ou d'étendre son domaine skiable. D'une part, dans les communes de montagne pourvues d'un PLU, les équipements et aménagements destinés à la pratique du ski alpin et les remontées mécaniques, équipements sportifs que l'on peut implanter sur les terres agricoles à préserver (v. *fiche 2*), **ne peuvent être réalisés qu'à l'intérieur** de ces zones ou secteurs réservés<sup>58</sup>. Ainsi, le refus d'une demande d'autorisation pour réaliser un « fil neige » non situé dans ces zones ou secteurs est légal<sup>59</sup>. D'autre part, en l'absence de cette délimitation, il **n'est pas possible d'instaurer** la servitude de passage ou de survol sur les propriétés privées afin

---

de sauvegarde de l'Oise, n° 395216 : Constr-urb., n°2-2018, comm. L. Santoni, n° 16.

<sup>53</sup> Sur la portée juridique des OAP : CE, 8 nov. 2017, Saucié, n° 402511 : Constr-urb., 2017, 159, comm. L. Santoni.

<sup>54</sup> C. urb., art. L. 151-18.

<sup>55</sup> C. urb., art. L. 151-21.

<sup>56</sup> C. urb., art. L. 152-1.

<sup>57</sup> C. urb. art. L. 151-38 al. 2 et art. R. 151-48.

<sup>58</sup> C. urb., art. L. 473-2.

<sup>59</sup> CAA, Lyon 4 fév. 1997, Commune de Chamonix Mont Blanc, n° 94LY00379.

d'exploiter le domaine skiable ou d'implanter des remontées mécaniques en vue de pratiquer le ski alpin<sup>60</sup>. Cette servitude qui résulte du code du tourisme<sup>61</sup> est donc aussi entrelacée aux règles d'urbanisme.

En pratique, la délimitation de ces zones et secteurs pose des questions juridiques. Par exemple, les assimiler entièrement au domaine skiable semble abusif. Par endroits, c'est quasiment la totalité du territoire communal qui est retenu. Cela permet non seulement le développement du ski alpin mais aussi du ski de randonnée « en et hors station »<sup>62</sup>. Cette approche large paraît certes opportune pour développer les domaines skiables, mais elle est excessive au regard des conséquences importantes qu'implique un tel classement sur le droit de propriété, la nature, le pastoralisme ou les paysages. Il convient ainsi de s'en tenir au strict domaine skiable<sup>63</sup> et aux projets réalistes de création ou d'extension de remontées mécaniques ou de pistes afin d'épargner les sites vierges (en général des zones agricoles et naturelles).

Une autre question concerne les liens entre les OAP dédiées aux « UTN » ou aux « domaines skiables », qui proposent des « schémas d'aménagement » de pistes ou de remontées mécaniques, et le règlement, qui délimite les zones et secteurs réservés aux pistes et aux tracés des remontées mécaniques. Les OAP pourront tout à fait envisager des tracés, mais ceux-ci devront être en totale cohérence avec les zones et secteurs du règlement afin de pouvoir produire les effets juridiques utiles (instauration de la servitude administrative de passage sur les propriétés, délivrance des autorisations). Il convient aussi d'ajuster périodiquement les limites de ces zones ou secteurs. L'analyse des résultats de l'application du PLU, qui s'opère au plus tard tous les neuf ans et porte notamment sur toute catégorie d'UTN, en donne *a minima* l'occasion<sup>64</sup>.

Enfin, il semble également nécessaire de délimiter les secteurs « réservés aux remontées mécaniques » de l'article L. 151-38 du code de l'urbanisme (lequel n'est pas placé au sein des dispositions d'urbanisme particulières à la montagne) lorsqu'une commune non située en zone de montagne souhaite mettre en œuvre un projet de remontées mécaniques ou de transport par câble ou lorsqu'une commune de montagne souhaite mettre en œuvre un projet de transport par câbles non réservé aux skieurs.

**Les liaisons OAP et entre règlement.** - En théorie les OAP sont des « orientations » édictées pour faire aboutir un « projet » d'aménagement. Or, distinguer ce qui relève de l'OAP ou du règlement n'est pas toujours facile d'autant que le règlement peut aussi contenir des règles consistant à définir de façon

---

<sup>60</sup> La servitude ne peut s'appliquer pour des pistes de ski alpin si la commune n'est pas dotée d'un plan d'urbanisme. TA Marseille, 22 mars 1993, Jaubert et a. c/ Préfet Alpes de Haute-Provence, n° 911612.

<sup>61</sup> C. tourisme, art. L. 342-18 (la servitude est prévue aux articles L. 342-20 à L. 342-23 dudit code). Cette disposition n'est pas applicable aux servitudes instituées en vue de faciliter la pratique du ski de fond ou l'accès aux sites d'alpinisme, d'escalade et de sports de nature.

<sup>62</sup> *Quand le ski de randonnée brouille les pistes*, Synthèse juridique et compte rendu des débats, Actes de la Journée d'étude du 9 novembre 2018, dir. J.-F. Joye (disponible on line : [https://www.fac-droit.univ-smb.fr/seminaire\\_ski-de-rando\\_retranscription\\_partie-juridique-2019/](https://www.fac-droit.univ-smb.fr/seminaire_ski-de-rando_retranscription_partie-juridique-2019/)), 32 p.

<sup>63</sup> On peut reprendre sa définition issue des procédures UTN : voir c. urb., art. R. 122-4.

<sup>64</sup> C. urb., art. L. 153-27.

qualitative un résultat à atteindre<sup>65</sup>. Les mesures applicables aux projets touristiques (qu'il s'agisse d'UTN ou non) sont donc potentiellement dispersées dans les pièces du PLU. La réforme des UTN par la loi « Montagne 2 » a d'ailleurs été faite sans considérer le contenu du règlement du PLU. Dès lors, il revient au juge administratif de préciser les rapports juridiques qu'entretiennent ces pièces. Précisément, les OAP doivent être articulées, corrélées et ainsi pensées en termes de complémentarité avec le règlement, le tout en cohérence avec les orientations et objectifs du PADD. Il n'y a pas en droit de prééminence de l'OAP sur le règlement, ou inversement. Ce même niveau hiérarchique induit que les pièces en cause peuvent se compléter ou être indépendantes l'une de l'autre ; mais chaque pièce doit être écrite selon les attributions que lui confère en propre le code de l'urbanisme<sup>66</sup>.

Ainsi, les dispositions du règlement d'un PLU peuvent être entachées d'erreur manifeste d'appréciation si elles s'avèrent être en contradiction manifeste avec celles de l'OAP, de sorte que cela conduise à neutraliser la réalisation des objectifs du plan<sup>67</sup>.

Il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire couvert par le document d'urbanisme, si le règlement ne contrarie pas les orientations générales et objectifs que les auteurs du document ont définis dans le PADD, compte tenu de leur degré de précision<sup>68</sup>.

#### ■ Les annexes du PLU

Tout particulièrement, les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP), les servitudes administratives de passage et de survol, les servitudes de protection des lignes électriques ou de la circulation aérienne, etc., sont au nombre des servitudes qui peuvent avoir un lien et un impact sur les projets touristiques. Ces SUP doivent être placées en annexe du PLU, ce qui les rend opposables aux constructeurs (les projets doivent être conformes aux SUP).

---

<sup>65</sup> C. urb., art. R. 151-12. V. G. Godfrin, Insaissables orientations d'aménagement et de programmation. Pour une réunification du règlement du plan local d'urbanisme, AJDA, 2017 p. 1262.

<sup>66</sup> CE, 26 mai 2010, Manuel A. Dos santos c/ Cne de Saint-Avé, n° 320780 : DAUH, 2011, comm. J.-P. Lebreton, p. 258 : dans cette espèce, une OAP rendait inconstructible un espace vert ; or, selon le CE, seul le règlement peut imposer de telles servitudes, les OAP ne fixant que des « orientations ». Sur les rapports entre OAP et règlement, V. également les fiches du GRIDAUH sur les OAP.

<sup>67</sup> TA Grenoble, 19 oct. 2017, Frapna et a. c/ Cne d'Huez, n° 1600090, consid. n°10.

<sup>68</sup> TA Grenoble, 7 mars 2019, Sas constr Duret, Préfet Haute-Savoie et a. c/Cne de La Clusaz, n°1703063, cons 41.