

DOSSIER : LA PROTECTION DE LA MONTAGNE PAR LES RÈGLES D'URBANISME *(première partie)*

EDITORIAL

Le droit spécial de l'urbanisme constitue l'une des protections juridiques principales de l'environnement et du paysage en montagne depuis la loi fondatrice de 1985 (loi n° 85-30 du 9 janvier 1985) relative au développement et à la protection de la montagne.

Ce sujet sera traité dans deux numéros successifs de la Lettre du Milieu Montagnard.

Sans être aussi contestées que celles de sa jumelle la loi Littoral, les dispositions de la loi Montagne sont régulièrement remises en cause, minorées ou méconnues.

Ces règles ont été retouchées plusieurs fois depuis 1985 dans le sens d'un assouplissement et de dérogations supplémentaires. Et tout récemment lors d'une réunion au niveau ministériel, les maires de deux grandes stations de montagne ont demandé l'abolition de toute règle particulière à la montagne, la suppression des SCOT, de la procédure Unités touristiques nouvelles (UTN) et la liberté totale des élus locaux en matière d'urbanisme.

La dernière modification par la loi de décembre 2016 a constitué une nouvelle tentative, mais au final les reculs ont été étroitement circonscrits¹. A présent les deux décrets d'application concernant l'urbanisme sont parus et une [instruction ministérielle](#) est venue faire une récapitulation d'ensemble de ce droit et de la jurisprudence qui l'illustre : elle est composée d'une introduction générale et de dix fiches techniques par thème.

¹ voir les commentaires de cette loi dans « La Montagne et Alpinisme » n° 267 et 268 (2017) et sur le [site de la FFCAM](#)

AU SOMMAIRE

DOSSIER : La protection de la montagne par les règles de l'urbanisme (1ère partie)

BREVES

- Les 8 d'Or de l'environnement
- Labellisation des parcs naturels régionaux (PNR)
- Interdiction de l'alpinisme dans le massif du Sancy

C'est l'occasion pour la Lettre du milieu montagnard d'en faire une présentation simplifiée, avec des recommandations concrètes pour nos bénévoles non familiers du droit.

La vigilance des associations et de tous les habitants joue un rôle essentiel pour la bonne application de la loi et donc la préservation à long terme de notre patrimoine naturel, culturel et paysager. Je ne peux qu'inviter nos adhérents à s'investir dans les groupes de travail et enquêtes publiques pour l'élaboration ou la révision des SCOT et des PLU dans leur territoire de montagne, avec dans une main ce texte pour s'appuyer sur le droit et dans l'autre la [Charte Montagne](#) de la FFCAM pour les orientations politiques.

Marie-Laure Tanon

LES 8 D'OR DE L'ENVIRONNEMENT

Trois actions en matière d'environnement de nos clubs et comités ont été récompensées par un Huit d'Or à l'assemblée générale de Mulhouse en janvier 2019. Il s'agit de :

- Eco-traversée de Belledonne (CD 38)
- Journée de la marche et de la mobilité douce (CD 68)
- Découverte de la vallée de Chaudefour (CAF Clermont Auvergne)

► [Pour en savoir plus](#)



© Ernest Muller

LE CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI MONTAGNE (FICHE N°1)

Le droit de l'urbanisme en montagne s'inscrit au Livre Premier du code de l'urbanisme, chapitre II du titre II « Aménagement et protection de la montagne », tel que modifié par la loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Qu'est-ce que la montagne ? La loi l'a définie sur la base de quelques critères physiques et une liste de communes, dressée et révisée par plusieurs arrêtés successifs. Hélas il n'existe pas de liste unique et ordonnée, massif par massif : il faut vérifier dans les arrêtés limitativement cités dans cette fiche n°1, avec les liens vers le site de Legifrance ¹.

La loi s'applique à tous les travaux publics et privés, qu'ils soient ou non soumis à une autorisation au titre du code de l'urbanisme. Et même si un plan d'urbanisme a prévu un zonage qui ne respecte pas la loi Montagne, cette dernière doit l'emporter lors de la délivrance d'autorisations individuelles.

Dans certains secteurs de la côte des Alpes maritimes, des Pyrénées orientales et de la Corse, ainsi qu'au bord des grands lacs de plus de mille hectares, il y a cumul d'application des lois Montagne et Littoral. Pour ce cas complexe, se référer à la fiche n°1. En bordure de ces lacs, le conservatoire du littoral est habilité à conduire ses acquisitions foncières.

Recommandation :

La première chose à faire pour savoir si le droit spécial de l'urbanisme en montagne est applicable en un lieu donné, c'est de vérifier que la commune considérée figure bien sur la liste des communes de montagne.

LE PRINCIPE DE CONTINUITÉ DE L'URBANISATION (FICHE N°2)

Le premier principe protecteur est celui obligeant à limiter le développement de l'urbanisation aux secteurs contigus des villes, bourgs, hameaux et groupes de constructions traditionnelles, afin d'éviter le mitage du paysage par les constructions et de préserver les espaces naturels, agricoles et forestiers, ainsi que les formes d'architecture montagnarde traditionnelles.

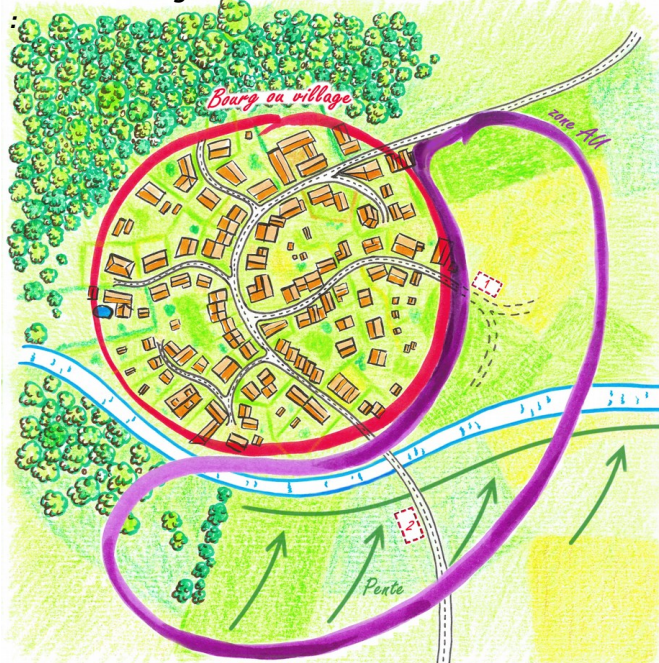
La notion même d'urbanisation doit être entendue dans un sens large, non seulement comme des habitations, mais aussi des zones industrielles, artisanales ou commerciales.

L'exigence de continuité est applicable aussi bien lors de la planification (élaboration de SCOT, PLU, cartes communales, ZAC etc..) que lors de l'instruction de demandes individuelles (permis de construire, lotissement...) dans des communes sans plan d'urbanisme.

La notion de continuité s'apprécie de manière pragmatique par rapport aux formes d'urbanisation de chaque région. La continuité permet d'abord la construction dans les dents creuses d'une agglomération (densification). Un zonage d'extension de l'urbanisation, pour être « continu », doit être contigu à l'agglomération existante mais aussi de taille proportionnée à celle-ci (et sous-entendu inférieure...). Les limites naturelles existantes d'un village ou hameau (rivière, route, forte pente, falaise, forêt) font obstacle à un développement de l'autre côté de cette limite. La distance d'une construction nouvelle doit être au plus semblable à celle séparant deux constructions traditionnelles existantes.

► Voir les exemples donnés par des schémas dans la fiche n° 2.

Illustration d'une extension urbaine excessive au regard de la loi Montagne :



Dans l'exemple ci-dessus, quand bien même la zone AU est située en continuité du village, elle est illégale, au moins dans sa partie située au sud de la rivière : outre que dans sa totalité cette zone permet de doubler la taille actuelle du village, la partie au sud de la rivière présente une rupture physique par rapport à l'urbanisation actuelle (rivière et pente).

Il existe de nombreuses exceptions et dérogations possibles à ce principe, qui donnent la souplesse nécessaire liée notamment aux contraintes topographiques ou aux aléas naturels (couloirs d'avalanches...). La liste en est donnée dans la fiche n°2. La principale d'entre elles est la procédure destinée à permettre des équipements touristiques nettement plus importants que l'agglomération existante ou même en site vierge : c'est la procédure UTN, traitée en fiche n°5.

¹ hélas encore, les journaux officiels (JO) d'avant 1990 ne sont pas en ligne ; le lien envoie vers des PDF des pages du JO qui ne permettent pas une recherche par nom....

Recommandation

Dans le contexte d'un travail de planification (SCOT, PLU), vérifier en premier lieu :

- que le principe de continuité est appliqué partout avec sérieux, et non pas comme de larges « patatoïdes » accrochés à des petits villages ou hameaux.
- que si des projets s'écartent délibérément de cette notion, ils sont bien traités dans le cadre et les conditions expresses d'une des exceptions prévues par la loi.

LES UNITÉS TOURISTIQUES NOUVELLES (FICHE N°5)

Les unités touristiques nouvelles constituent la procédure la plus originale de la loi Montagne, instituée dès 1985¹ pour encadrer les nouvelles stations de ski créées « de toute pièce » en haute altitude. Plus largement elle couvre aujourd'hui toutes une série d'équipements touristiques ou sportifs, avec des seuils ([cf tableau page 6](#)).

Selon la réforme opérée par la loi en 2016, la procédure pour autoriser une UTN est désormais la suivante :

- une UTN structurante doit être inscrite dans un SCOT en vigueur
- une UTN locale doit être inscrite dans un PLU en vigueur



En l'absence de SCOT en vigueur, une UTN structurante peut être autorisée par l'Etat (le préfet de massif) au cas par cas, sur la base d'un dossier et de la procédure antérieurement connue (cf les articles R.122-10 et suivants CU²). De même, en l'absence de PLU en vigueur, une UTN locale peut être autorisée par l'Etat (préfet de département).

¹ Et même avant, car la loi de 1985 a pris la suite d'une Directive

² CU = Code de l'urbanisme

A ce jour il n'est toujours pas totalement clair si le dossier doit comporter ou non une évaluation environnementale ou une étude d'impact complète. Sur la base du droit communautaire, et de très longue date, les associations de protection de l'environnement considèrent que ces projets y sont soumis. La question est toujours pendante devant le conseil d'Etat.

Ces UTN autorisées au cas par cas bénéficient de la dérogation au principe de continuité, mais seulement jusqu'au 1^{er} janvier 2019. Depuis cette date, les hébergements et équipements touristiques en montagne doivent respecter la règle générale de l'urbanisation limitée dans tous les territoires sans SCOT (article L.142-4 CU). Toutefois il existe des possibilités de dérogations (article L.142-5 CU).

Sur le fond, « *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. » (L.122-15 CU).

Recommandations :

- dans le cas des projets de SCOT et de PLU comportant des UTN, vérifier que l'évaluation environnementale du plan comporte bien une évaluation sérieuse et individualisée de chaque projet, même si les textes à ce jour restent imprécis sur le niveau d'exigence attendu ;
- pour les autorisations au cas par cas, vérifier la complétude du dossier (article R.122-14 CU) et le sérieux de l'étude d'environnement exigée ; l'équilibre économique prévisionnel fait aussi partie du dossier ;
- dans tous les cas, si l'atteinte à l'environnement paraît excessive, s'appuyer sur les exigences générales de L 122-15 CU.



CHRONIQUE D'UNE CONCERTATION « GAGNANTE » : LA ROSIÈRE MONT VALAISAN

► Janvier 2011, la commune de Montvalezan en Savoie dépose un projet UTN prévoyant la création de deux télésièges atteignant le sommet emblématique du Mont Valaisan et des pistes associées en site vierge de tout aménagement. Ce projet est accepté par le Préfet coordonnateur de massif en mai 2011.

Ce projet a un impact paysager très important, il rend accessible un sommet très prisé par les randonneurs, il permet l'accès en ski gravitaire à plusieurs combes vierges, la combe des Moulins en particulier. Ce projet est en contradiction avec la Charte Montagne adoptée par la FFCAM : « *opposition aux nouveaux aménagements en site vierge* ».

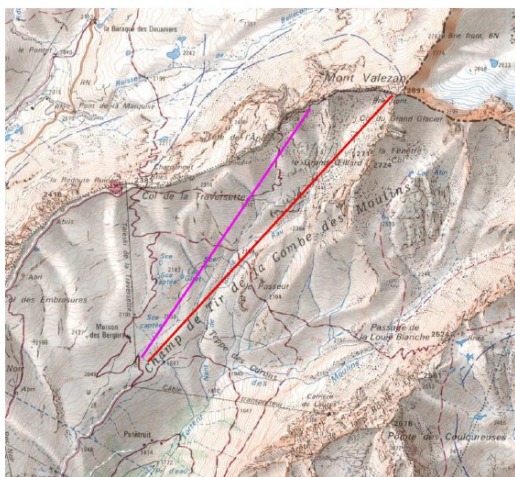
Dans les mois qui suivent et là encore en conformité avec notre Charte Montagne « *Agir en concertation avec les autres structures associatives* », un collectif d'association (dont la FFCAM) dépose un recours au Tribunal Administratif de Grenoble.

► Mi-2013, le tribunal administratif de Grenoble annule l'arrêté UTN.

Entre temps, à notre initiative, nous sollicitons une rencontre avec les élus et la direction de la station. Le maire nous rencontre en espérant trouver « une porte de sortie » à la situation en cours.

Les arguments des uns et des autres sont avancés, nous nous déplaçons quelques semaines après sur le site pour vérifier la faisabilité de nos contre-propositions.

► Juin 2013, deux ans après le dépôt initial du projet, nous tombons d'accord sur un compromis, celui-ci répondant à notre demande de déplacement de la gare d'arrivée, ce qui présente notamment les avantages suivants : suppression de la totalité de la traversée sommitale, réduction de 80% des terrassements, limitation de la longueur de la remontée mécanique d'un quart, quasi élimination des impacts paysagers sur la crête, plus de bascule gravitaire à ski possible, préservation des combes vierges...



En rouge : télésiège prévu par l'UTN de 2011
En rose : télésiège retenu lettre du 19/08/2013 de la commune

LES ÉNERGIES RENOUVELABLES (FICHE N° 3)

La fiche ne traite que des aspects strictement de droit de l'urbanisme pour l'implantation d'installations d'énergie renouvelable en montagne. Mais par ailleurs ces dernières sont soumises bien sûr à des exigences environnementales.

Retenons que la jurisprudence a considéré que les éoliennes, même de construction privée, constituaient un équipement public tant qu'elles alimentent le réseau public d'électricité. A ce titre elles peuvent être construites en discontinuité de l'urbanisation existante, car elles sont incompatibles avec le voisinage d'habitations. L'insertion paysagère des éoliennes donne lieu à un très important contentieux.



La Montagne noire © Didier Alran

Il en est de même pour les microcentrales hydroélectriques, si elles sont raccordées au réseau.

Au contraire, les parcs photovoltaïques ne générant pas les mêmes nuisances, ils sont soumis au respect de la continuité de l'urbanisation, ce qui limite sérieusement leurs possibilités de réalisation en montagne. Sauf bien sûr s'il s'agit de panneaux fixés sur un bâtiment existant, qui doivent être « privilégiés » (circulaire de 2009).

Exemple : confirmation par le conseil d'Etat de l'annulation d'un permis de construire lié à un parc photovoltaïque situé hors zone urbanisée, au motif qu'il est soumis en vertu de la loi Montagne au principe de continuité de l'urbanisation (CE 7 octobre 2015, ERCF, n° 380468, sur la commune de Puimichel, Alpes de Haute Provence).

LES RIVES DES LACS NATURELS OU ARTIFICIELS (FICHE N°4)

Une autre clause fondamentale de la loi Montagne rend inconstructibles les rives des plans d'eau de montagne sur une profondeur de 300m. Cette règle s'applique à tous les plans d'eau sans distinction, qu'ils soient naturels ou artificiels, quelle que soit leur superficie, et même si une partie du lac est située hors zone de montagne (mais cela ne s'applique qu'à la partie en montagne).

BREVES

LA LABELLISATION DES PARCS
NATURELS RÉGIONAUX (PNR)

Une note technique du 7 novembre 2018 relative au classement, au renouvellement de classement des PNR et à la mise en œuvre de leur charte a été publiée sur le site Legifrance-circulaires. Elle sera utile à tous ceux qui sont associés à une démarche de classement ou de renouvellement d'un PNR.

► [Consultez le texte en intégral](#)

INTERDICTION DE L'ALPINISME DANS
LE MASSIF DU SANCY : SUITE

LMM a évoqué plusieurs fois le douloureux dossier de l'interdiction de l'alpinisme dans la réserve naturelle de Chastreix-Sancy, lors de sa création en 2007. De nombreuses démarches ont été menées depuis cette date, avec le soutien de la FFCAM, pour obtenir la modification sur ce point du règlement de la réserve. Une décision ministérielle d'août 2018 a rejeté cette demande.

Cette situation reste - à *notre connaissance* - unique en France d'une telle interdiction absolue de l'alpinisme dans un espace montagnard protégé. Localement, la situation n'est toujours pas acceptée, des manifestations sont préparées, de nouvelles voies d'action sont étudiées.

Pour information, vous trouverez ci dessous le lien vers un document établi par François Lesca, guide de haute montagne à Clermont-Ferrand. Ses formulations parfois polémiques à l'égard de l'administration n'engagent que lui, mais son mérite est de faire tout l'historique de cette affaire et de tenter d'établir les causes de cette situation.

► [Pour en savoir plus](#)

PUBLICATION :

Fédération française des clubs alpins et de montagne
24 avenue de Laumière 75019 Paris <http://www.ffcam.fr>

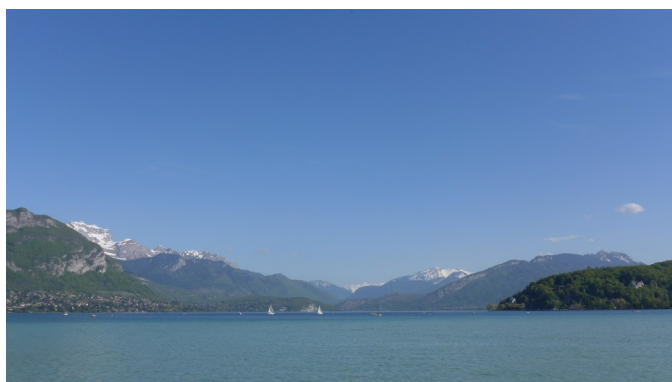
Directeur délégué de la publication : Marie-Laure Tanon, vice-présidente FFCAM

Ont collaboré à ce numéro : Denis Plaze, Marie-Laure Tanon.

C'est d'autant plus important que les plans d'eau constituent une zone d'attraction touristique majeure, avec une pression foncière importante. Un développement touristique intelligent et préservant le paysage peut le plus souvent être conçu en retrait de la rive.

Lorsque le plan d'eau fait plus de mille hectares, s'ajoute à cette règle d'autres exigences de la loi Littoral. Pour cette situation complexe, voir les fiches 1 et 4.

Sont concernés dix lacs situés en zone de montagne : Léman et Annecy (Haute Savoie), Bourget (Savoie), Serre-Ponçon et Sainte-Croix (Hautes Alpes et Alpes de Haute Provence), Vouglans (Jura), Vassivière (Corrèze et départements voisins), Naussac (Lozère), Granval (Cantal) et Pareloup (Aveyron).



Lac d'Annecy, rives naturelles et urbanisées © Vincent Neirinck

Toutefois, cela ne s'applique qu'aux parties naturelles de ces rives, et non en zone déjà urbanisée. La jurisprudence a qualifié de naturels des secteurs qui comportaient déjà quelques aménagements limités, dès lors qu'ils constituent nettement une coupure verte entre deux zones urbanisées.

Dans cette bande des 300 m sont toutefois admis quelques aménagements limitativement énumérés (L122-13 CU) : bâtiments à usage agricole, pastoral ou forestier ; refuges et gîtes ; aires naturelles de camping ; ou installation culturelle ou scientifique directement liée à l'eau si aucun autre emplacement n'est possible ; accueil et sécurité nécessaires à la baignade, les sports nautiques, la promenade ou la randonnée.

Recommandations :

- lors de l'élaboration d'un plan (SCOT ou PLU), veiller à ce que tous les plans d'eau du territoire soient identifiés avec leur bande de 300m inconstructible ;
- en cas d'aménagement ponctuel, vérifier que cette même règle est respectée ou qu'il s'agit bien d'un des équipements admis limitativement par la loi.

Dans le prochain numéro de la Lettre, seront traités les sujets suivants : préservation des terres agricoles, pastorales et forestières, paysages et milieux caractéristiques de montagne, les « ascenseurs valléens », les routes nouvelles et la restauration des chalets d'alpage.

SEUILS UTN Décret de 2017

AMENAGEMENTS	DECRET n° 2007 - 1039 du 10 mai 2017	
	UTN locale	UTN structurante
Remontées mécaniques Création, extension ou remplacement de remontées mécaniques ayant pour effet :	L'augmentation de + de 10 ha et de - de 100 ha d'un domaine skiable alpin existant	L'augmentation de la superficie totale d'un domaine skiable alpin existant ≥ 100 ha
Liaisons skiables	-	La création d'un nouveau domaine skiable alpin
Hébergements ou équipements touristiques (création et extension)	-	La liaison entre deux domaines skiables existants
Golfs (aménagement, création et extension)	Surface de plancher totale > 500 m ² ¹	Surface de plancher totale > 12 000 m ²
Terrains de camping (aménagement, création et extension)	Surface ≤ 15 ha	Surface > 15 ha
Terrains pour la pratique de sports ou de loisirs motorisés (aménagement)	Surface comprise entre 1 et 5 ha ³	Surface > 5 ha
Pistes de ski (aménagement)	-	Emprise totale > à 4 ha
"Ascenseurs valléens" Remontées mécaniques n'ayant pas pour objet principal de desservir un domaine skiable	-	En site vierge ⁴ superficie > à 4 ha
Refuges de montagne	- Création ⁵ - Extension sur surface de plancher totale > 200 m ²	Pouvant transporter plus de dix mille voyageurs par jour sur un dénivelé supérieur à 300m

¹ Lorsqu'elles ne sont pas dans un secteur urbanisé ou dans un secteur constructible situé en continuité de l'urbanisation

² A l'exclusion des logements à destination des personnels saisonniers ou permanents des équipements et hébergements touristiques

³ Avec la même condition qu'en note 1

⁴ La notion de site vierge a été redéfinie dans l'article R 122-2 du code de l'environnement (43° du tableau annexe) :

« Est considéré comme site vierge un site non accessible gravitairement depuis les remontées mécaniques ou du fait du relief, ou accessible gravitairement depuis les remontées mécaniques mais ne revenant pas gravitairement sur une piste de ski ou un départ de remontée mécanique du même domaine skiable au sens de l'article R. 122-10 du code de l'urbanisme. » :

⁵ avec la même condition qu'en note 1