RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la Cohésion des territoires

Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature

Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Sous Direction de la qualité du cadre de vie

Bureau de la législation de l'urbanisme

Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018
relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme

NOR : TERL1826263J

(*Texte non paru au journal officiel*)

Le ministre de la Cohésion des territoires,

à

Pour attribution :
Préfets des régions Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Corse, Grand-Est, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Préfets des départements de l'Ain, de l'Allier, des Alpes-de-Haute-Provence, des Hautes-Alpes, des Alpes-Maritimes, de l'Ardèche, de l'Ariège, de l'Aude, de l'Aveyron, du Cantal, de la Corrèze, de la Creuse, du Doubs, de la Drôme, de la Corse-du-Sud, de la Haute-Corse, du Gard, de la Haute-Garonne, de l'Hérault, de l'Isère, du Jura, de la Loire, de la Haute-Loire, du Lot, de la Lozère, de la Moselle, du Puy-de-Dôme, des Pyrénées-Atlantiques, des Hautes-Pyrénées, des Pyrénées-Orientales, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, du Rhône, de la Haute-Saône, de la Saône-et-Loir, de la Savoie, de la Haute-Savoie, du Tarn, du Var, du Vaucluse, de la Haute-Vienne, des Vosges et du Territoire de Belfort

Pour information :
Secrétariat Général du Gouvernement
Secrétariat général du MTES et du MCT

Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Corse, Grand-Est, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Provence-Alpes-Côte-d'Azur

Direction départementale des territoires (DDT) de l'Ain, de l'Allier, des Alpes-de-Haute-Provence, des Hautes-Alpes, de l'Ardèche, de l'Ariège, de l'Aveyron, du Cantal, de la Corrèze, de la Creuse, du Doubs, de la Drôme, du Gard, de la Haute-Garonne, de l'Isère, du Jura, de la Loire, de la Haute-Loire, du Lot, de la Lozère, de la Moselle, du Puy-de-Dôme, des Hautes-Pyrénées, du Bas-Rhin, du Haut-Rhin, du Rhône, de la Haute-Saône, de la Saône-et-Loir, de la Savoie, de la Haute-Savoie, du Tarn, du Vaucluse, de la Haute-Vienne, des Vosges et du Territoire de Belfort

Direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) des Alpes-Maritimes, de l'Aude, de la Corse-du-Sud, de la Haute-Corse, de l'Hérault, des Pyrénées-Atlantiques, des Pyrénées-Orientales et du Var

Résumé : La présente instruction du Gouvernement explicite les modalités d'application des dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme issues du titre IV de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne et du titre III de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne et codifiées aux articles L. 122-1 à L. 122-25.

Catégorie : Directive adressée par les ministres aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.	Domaine : Transport, équipement, logement, tourisme, montagne Ecologie, développement durable, aménagement du territoire, ruralité
Type : Instruction du gouvernement **et /ou** Instruction aux services déconcentrés [X] Oui [ ] Non [X] Oui [ ] Non	
Mots clés liste fermée : Logement_Construction_Urbanisme	Mots clés libres : Développement et protection de la montagne, documents d'urbanisme, droit des sols

Texte (s) de référence :

- Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne
- Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne
- Code de l'urbanisme : articles L. 122-1 à L. 122-25 et R. 122-1 à R. 122-20
- Décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des unités touristiques nouvelles

Circulaire(s) abrogée(s) : Circulaire du 29 janvier 2008 relative aux unités touristiques nouvelles en montagne (NOR DEVU0757143C) Circulaire n° 96-66 du 19 juillet 1996 relative à la restauration ou la reconstruction des anciens chalets d'alpage et à l'extension limitée des chalets d'alpage existants destinée à une activité professionnelle saisonnière (NOR EQUU9610132C)
Date de mise en application : Immédiate
Pièce(s) annexe(s) : Fiches thématiques : • Le champ d'application des dispositions d'urbanisme spécifiques aux zones de montagne en France métropolitaine • L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante • Les énergies renouvelables en montagne • Les rives des plans d'eau naturels et artificiels • Les unités touristiques nouvelles • La préservation des espaces agricoles, pastoraux et forestiers • La préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard • Les remontées mécaniques n'ayant pas pour objet principal de desservir un domaine skiable • Les routes nouvelles • Le statut des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive[1] Ces annexes sont disponibles aux adresses suivantes : http://intra.dgaln.e2.rie.gouv.fr/reglementation-de-l-urbanisme-r5896.html http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/loi-montagne-4094

Territoire exceptionnel du fait de sa diversité écologique et paysagère, de ses ressources et de ses savoir-faire, la montagne représente une richesse inestimable pour la France. La préservation de ces atouts, qui en font un territoire attractif, nécessite de concilier les enjeux de développement et de protection de la montagne. Il s'agit en effet d'une destination privilégiée pour les loisirs et le tourisme et 15 % de la population française y vit.

Pour répondre à ce défi, la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, complétée récemment par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, a élevé au niveau législatif des principes d'équilibre au service d'une gestion maîtrisée et durable des territoires de montagne. Ce texte précurseur en matière d'aménagement et de développement durables accompagne ainsi, depuis plus de trente ans, la dynamique de développement de ces territoires, tout en préservant leurs richesses naturelles.

Les principes directeurs de la loi, qui ont été conçus en termes généraux, à la manière d'une loi-cadre, appellent une traduction au plus près des territoires et le plus en amont possible, dans les documents de planification urbaine et rurale des communes de montagne. Cette traduction assure la prise en compte de la diversité des territoires de montagne et de leurs caractéristiques propres et ce dans l'esprit de la loi Montagne de 1985 qui dès l'origine prévoyait dans son article 8 un principe d'adaptation des dispositions de portée générale à la spécificité de la montagne.

[1] Cette fiche sera réalisée après la publication du décret en cours de préparation sur le sujet.

Si la couverture des territoires de montagne par des documents d'urbanisme est inférieure à la moyenne nationale, la nouvelle carte de l'intercommunalité et l'élaboration des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) offrent l'opportunité d'accentuer la dynamique de planification engagée sur ces territoires.

Les services de l'État doivent donc être mobilisés pour accompagner au mieux les collectivités à intégrer les dispositions de la loi montagne dans les documents d'urbanisme et ainsi assurer la sécurité juridique des autorisations d'urbanisme prises en application de ces documents.

A cette fin, la présente instruction du Gouvernement comprend des fiches techniques rappelant les principes et notions essentielles de la loi Montagne en matière d'urbanisme. Ces fiches ont pour objectif de contribuer à l'établissement d'un socle commun au territoire national de l'état du droit et de la jurisprudence administrative, qui pourra être précisé sur chaque territoire en fonction des circonstances locales spécifiques et justifiées juridiquement.

1. Assurer une meilleure intégration des dispositions de la loi Montagne dans les documents d'urbanisme

L'accompagnement des services de l'État auprès des communes et des intercommunalités sur les questions d'aménagement, notamment touristique, de la montagne apparaît indispensable, tant au stade de l'association à l'élaboration des documents d'urbanisme, que dans le cadre du nouveau conseil aux territoires. Cet accompagnement est d'autant plus nécessaire que les documents d'urbanisme y sont actuellement majoritairement communaux et relativement anciens. En métropole, 31% des communes de montagne sont couvertes par des PLU approuvés contre 42% sur le reste du territoire. Pour les SCOT approuvés, la couverture est de 31 % des communes contre 52 % pour le reste du territoire.

Votre action doit désormais favoriser l'émergence d'une nouvelle génération de documents d'urbanisme et veiller en particulier à la qualité d'intégration dans ces documents des unités touristiques nouvelles (UTN). S'agissant des projets présentant un intérêt général incontestable, l'Etat sera un acteur facilitateur faisant connaître, voire appuyant, la mise en œuvre des outils d'évolution accélérée des documents d'urbanisme tels que la déclaration de projet ou la procédure intégrée pour l'immobilier d'entreprise. Le développement d'activités touristiques résilientes en montagne face au changement climatique devra être facilité, dans le respect des principes protecteurs de la loi Montagne qui continueront d'être les garants de l'attrait de ces territoires. Il en est de même pour la réhabilitation de l'immobilier de loisirs consacrée par la loi du 28 décembre 2016, une gestion durable d'un foncier rare impliquant de privilégier la reconquête des espaces déjà bâtis à la consommation de nouveaux espaces naturels ou agricoles.

Pour vous aider dans cette démarche, les fiches techniques jointes à la présente instruction du Gouvernement détaillent les principes fondateurs de la loi Montagne ainsi que les dispositions issues de la loi du 28 décembre 2016 et de son décret d'application du 10 mai 2017. Ces fiches ont vocation à guider les services de l'Etat, et au-delà les acteurs de la montagne, dans l'application de notions juridiques parfois sujettes à interprétation et d'en rappeler les objectifs, lesquels devront être traduits, en fonction des circonstances locales particulières, dans les documents d'urbanisme.

J'insiste sur le fait que les dispositions du code de l'urbanisme particulières à la montagne ne doivent pas être envisagées comme un frein au développement, mais au contraire comme un moyen permettant de concilier les différents enjeux du territoire, à savoir préserver les espaces

naturels et agricoles en luttant contre l'artificialisation des sols, tout en garantissant aux communes et intercommunalités de pouvoir répondre à la demande de logement et de développement des activités économiques.

2. Mettre en place une organisation efficace pour garantir une meilleure application des dispositions de la loi Montagne sur le territoire

Dans tous les massifs, vos services ont développé, pour l'application de la loi Montagne, une expertise de grande qualité. Il convient désormais de capitaliser cette expertise et de favoriser l'échange dans un objectif de mutualisation des expériences.

Aussi, je vous demande de désigner un correspondant « Montagne et Urbanisme » dans chaque DDT et dans chaque DREAL concernée, en fonction des modalités d'organisation locales de vos services. Ce correspondant, choisi pour sa compétence technique et en particulier son expertise de la loi Montagne, sera le référent au sein du département sur les dispositions particulières à la montagne. Les coordonnées du correspondant idoine devront être transmises, dans les meilleurs délais, à l'adresse suivante : montagne-et-urbanisme@developpement-durable.gouv.fr

Une fois les correspondants « Montagne et Urbanisme » identifiés, un espace de discussion propice aux échanges de pratiques et retours d'expérience sera mis en place et animé par le bureau de la législation de l'urbanisme. A cette fin, une liste de diffusion sera constituée sur la base des coordonnées fournies et un espace intranet dédié sera créé. Ces référents seront également sollicités pour co-construire la doctrine du ministère sur l'urbanisme en Montagne.

Cependant, je souhaite impliquer l'ensemble des acteurs de la Montagne à la co-construction de cette doctrine, qui doit être partagée pour assurer son application effective. Cette association permettra également de répondre au mieux aux nouveaux enjeux des territoires de montagne dans le cadre d'un partenariat renouvelé entre ces différents acteurs. Dans ce cadre, une réunion annuelle sera organisée par la DHUP à laquelle seront conviés, outre les représentants des services de l'État, les représentants des élus de montagne, les professionnels du secteur, et les associations de protection de l'environnement concernées.

La présente instruction du Gouvernement sera publiée au bulletin officiel du ministère de la Cohésion des territoires ainsi que sur le site http://circulaire.legifrance.gouv.fr/

Fait, le 12 octobre 2018

Jacques MEZARD

Fiche n°1 : Le champ d'application des dispositions d'urbanisme spécifiques aux zones de montagne en France métropolitaine

Plan :

1. Le champ d'application territorial des dispositions d'urbanisme de la loi Montagne
- *1.1 La notion de zone de montagne*
- *1.2 Les communes concernées par l'application des dispositions d'urbanisme de la loi Montagne*
- *1.3 Le statut des communes classées partiellement en zone de montagne*
- *1.4 Le statut des communes de montagne soumises aux dispositions d'urbanisme de la loi Littoral*

2. Le champ d'application matériel des dispositions d'urbanisme de la loi Montagne
- *2.1 Les opérations concernées par les dispositions d'urbanisme de la loi Montagne*
- *2.2 Les opérations exclues des dispositions d'urbanisme de la loi Montagne*
- *2.3 Les opérations interdites par les dispositions d'urbanisme de la loi Montagne : les routes nouvelles*

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 dispositions d'urbanisme de la loi montagne figurent aux articles L.122-1 à L.122-27 et R.122-1 à R.122-20 du code de l'urbanisme (Chapitre II du Titre II du Livre premier).[1] Les autres dispositions de la loi montagne figurent dans la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite loi Montagne, lorsqu'elles ne sont pas codifiées, ou dans d'autres codes (notamment le code de l'environnement et le code du tourisme), lorsqu'elles ont fait l'objet d'une codification.

1 Le champ d'application territorial des dispositions d'urbanisme de la loi Montagne

L'article 3 de la loi Montagne définit les zones de Montagne dans lesquelles s'appliquent les articles L. 122-1 et suivants. Ces dispositions sont applicables uniquement en métropole, les régions et départements d'outre-mer étant régis par des dispositions spécifiques[2].

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

2 L'article 99 de la loi Montagne prévoit que « *dans les départements d'outre-mer, les conditions d'aménagement des zones de montagne font l'objet de prescriptions particulières établies sur proposition ou après avis des communes ou groupement de communes concernés dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État en application de l'article L. 111-2 du code de l'urbanisme ». Cette possibilité n'a à ce jour pas été utilisée.*

1.1 La notion de zone de montagne

Le droit ne donne pas de définition de la montagne, mais il définit la notion de zone de montagne au regard de différents critères liés aux handicaps naturels dont souffrent ces territoires.

L'article 3 de la loi montagne définit les zones de montagne. Il s'agit des "communes ou parties de communes caractérisées par une limitation considérable des possibilités d'utilisation des terres et un accroissement important des coûts des travaux dus :

1. Soit à l'existence, en raison de l'altitude, de conditions climatiques très difficiles se traduisant par une période de végétation sensiblement raccourcie ;
2. Soit à la présence, à une altitude moindre, dans la majeure partie du territoire, de fortes pentes telles que la mécanisation ne soit pas possible ou nécessite l'utilisation d'un matériel particulier très onéreux ;
3. Soit à la combinaison de ces deux facteurs lorsque l'importance du handicap, résultant de chacun d'eux pris séparément, est moins accentuée ; dans ce cas, le handicap résultant de cette combinaison doit être équivalent à celui qui découle des situations visées aux 1° et 2° ci-dessus."

Chaque zone de montagne est rattachée à un massif conformément au décret n°2004-69 du 16 janvier 2004 relatif à la délimitation des massifs, à savoir les Alpes, la Corse, le Massif Central, le Massif Jurassien, les Pyrénées et le Massif Vosgien. Les massifs et les zones de montagne sont donc deux notions distinctes : seules les zones de montagne sont à prendre en compte lorsqu'il s'agit de déterminer l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne.

1.2 Les communes concernées par l'application des dispositions d'urbanisme de la loi Montagne

Des arrêtés interministériels ont précisé les communes ou parties de communes (plus de 5 500) comprises dans une zone de Montagne sur la base des critères définis par la loi.

L'arrêté du 6 septembre 1985 délimitant la zone de montagne en France métropolitaine dans son article 1er dispose que la zone de montagne est délimitée par les arrêtés suivants :

- arrêté du 20 février 1974 portant délimitation de zones de montagne ;
- arrêté du 28 avril 1976 portant classement de communes et parties de communes en zone de montagne ;
- arrêté du 18 janvier 1977 portant classement de communes et parties de communes en zones de montagne ;
- arrêté du 13 novembre 1978 portant classement de la commune de Plouc (Hautes-Pyrénées) en zone de montagne (complète l'arrêté du 28 avril 1976) ;
- arrêté du 29 janvier 1982 portant classement de commune ou parties de communes en zones défavorisées (annexe I) ;
- arrêté du 20 septembre 1983 portant classement de communes et parties de communes en zones défavorisées au titre de l'art. 2 du décret 77566 du 03 juin 1977 (annexe I) ;
- arrêté du 14 décembre 1984 portant classement des communes et parties de communes en zones défavorisées (annexe I) ;
- arrêté du 25 juillet 1985 portant classement de communes et parties de communes en zones défavorisées (annexe I).

Attention, plusieurs arrêtés ont été pris ultérieurement à l'arrêté du 6 septembre 1985 afin d'ajouter des communes à la liste des zones de montagne au titre de l'application de politiques agricoles et de la répartition de dotations spécifiques aux communes. Ces communes n'entrent pas dans le champ d'application des dispositions d'urbanisme de la loi Montagne figurant aux articles L. 122-1 et suivants. Pour déterminer ces dernières il convient de se référer aux seules communes listées dans les arrêtés mentionnés ci-dessus.

En cas de création d'une commune nouvelle en application de l'article L. 2113-2 du code général des collectivités territoriales, le classement en zone de montagne est maintenu pour les parties de la commune nouvelle correspondant au territoire des anciennes communes précédemment classées en zone de montagne (cf dernier alinéa de l'article 3 de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985).

La liste des communes concernées par l'application des dispositions d'urbanisme de la loi Montagne est disponible sur le site du ministère de la cohésion des territoires en cliquant sur le lien suivant : *(lien à venir).*

Ce site répertorie également les communes soumises à l'application cumulée des dispositions de la loi Montagne et de la loi Littoral (cf paragraphe 1.4).

1.3 Le statut des communes classées partiellement en zone de montagne

Pour ces communes, il convient de se référer aux limites géographiques déterminées par l'arrêté de classement pour appliquer les dispositions d'urbanisme de la loi Montagne. Cela nécessite donc un travail de délimitation à la parcelle au regard des données présentes dans les arrêtés en cause. Le cas échéant, on pourra n'inclure qu'une partie d'une parcelle lorsque cette dernière n'est pas située totalement dans la zone "urbanisme" de la loi montagne.

1.4 Le statut des communes de montagne soumises aux dispositions d'urbanisme de la loi Littoral

L'application conjointe des lois Montagne et Littoral concerne les communes de montagne riveraines des dix lacs de plus de 1 000 hectares suivants : les lacs d'Annecy, du Bourget, du Léman, de Serre-Ponçon, de Naussac, de Vassivière, de Vouglans (2 communes pour ce lac), de Granval, de Pareloup et de Sainte-croix. Elle concerne également des communes des Alpes-Maritimes, des Pyrénées-Orientales ainsi que des communes de montagne corses (environ 69 sur les 262 communes corses concernées par la loi montagne, l'île comptant 360 communes).

Sur ces territoires, le régime juridique de la loi Montagne et le régime juridique de la loi Littoral se cumulent. En cas de divergence entre les deux systèmes de protection juridique, la règle la plus stricte doit être appliquée (CAA Marseille, 9 mai 2017, 15MA03181).

Les articles L. 121-2 et L. 121-13 articulent l'application des deux régimes :

- dans les espaces proches du rivage des communes riveraines de la mer et incluses dans le champ d'application de la loi Montagne, les dispositions de la loi Littoral priment sur celles de la loi Montagne, puisque les dispositions prévues aux articles L.122-5 à L. 122-10, L. 122-12 et L. 122-13, ainsi que les dispositions relatives aux unités touristiques nouvelles ne sont pas applicables;
- dans les communes riveraines des plans d'eau d'une superficie supérieure à 1 000 hectares et incluses dans le champ d'application de la loi Montagne, les autorisations relatives à la création et l'extension d'unités touristiques nouvelles valent accord du préfet de département au titre du troisième alinéa de l'article L. 121-13.

2 Le champ d'application matériel des dispositions d'urbanisme de la loi montagne

Les dispositions du code de l'urbanisme relatives à l'aménagement et à la protection de la montagne s'appliquent tant aux personnes publiques qu'aux personnes privées (article L. 122-2 du code).

2.1 Les opérations concernées par les dispositions d'urbanisme de la loi Montagne

En application de l'article L. 122-2 les dispositions relatives à l'aménagement et à la protection de la montagne s'appliquent pour l'exécution des :

- travaux ;
- constructions ;
- défrichements ;
- plantations ;
- aménagements ;
- installations et travaux divers ;
- création de lotissement ;
- ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes ;
- établissement de clôtures ;
- réalisation de remontées mécaniques et d'aménagement de pistes ;
- ouverture des carrières ;
- recherche et exploitation des minerais ;
- installations classées pour la protection de l'environnement.

Le juge administratif a considéré que les travaux de réalisation d'une ligne électrique aérienne figuraient au nombre des « travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers » visés par l'article L. 122-2 (CE, 9 juin 2004, Commune de Peille, n° 254691). Il a considéré que les nécessités techniques impératives qui auraient permis de soustraire le projet à la loi montagne, en application de l'article L. 122-3, n'étaient pas présentes. Il considère également que la loi montagne est applicable aux déclarations d'utilité publique (CE, 23 octobre 1995, Association Artus, n° 154401).

Il a également considéré qu'un parking d'une certaine ampleur était de l'urbanisation au sens de la loi littoral, solution qui peut être transposée à la notion d'urbanisation en montagne (CAA de Nantes, 26 septembre 2006, n° 05NT01025)

Les dispositions d'urbanisme de la loi Montagne, comme celles de la loi Littoral, sont opposables directement aux autorisations de construire mais également à ce qui peut être réalisé sans autorisations de construire (L. 421-8).

Si les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec la loi Montagne, il peut arriver que certaines dispositions du PLU contreviennent à la loi Montagne, notamment du fait d'une évolution des textes ou de la jurisprudence. Dans de telles hypothèses, il conviendra d'écarter les règles illégales du PLU et d'instruire les demandes d'autorisation au regard des dispositions d'urbanisme spécifiques à la Montagne.

2.2 Les opérations exclues des dispositions d'urbanisme de la loi Montagne

En application de l'article L. 122-3 les installations et ouvrages nécessaires aux établissements scientifiques, à la défense nationale, aux recherches et à l'exploitation de ressources minérales d'intérêt national, à la protection contre les risques naturels, à l'établissement de réseaux de communications électroniques ouverts au public et aux services publics autres que les remontées mécaniques sont exclus du champ d'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne.

Leur localisation dans les espaces de montagne doit toutefois correspondre à une nécessité technique impérative, nécessité qui est appréciée de manière stricte, la jurisprudence admettant que des considérations financières peuvent, à elles seules, ne pas être suffisantes pour démontrer cette nécessité (CE, 9 juin 2004, Commune de Peille, n° 254691). Toutefois, depuis la loi ELAN, la non application de l'urbanisme montagnard à l'établissement des réseaux de communications électroniques ouverts au public[3] n'est plus conditionnée à une nécessité technique impérative mais à la nécessité d'améliorer la couverture du territoire.

3 Il s'agit généralement des pylônes et des antenne-relais de téléphonie mobile.

2.3 Les opérations interdites par les dispositions d'urbanisme de la loi Montagne : les routes nouvelles (cf fiche ad hoc n°9)

Fiche n°2 : L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante

Plan :

1. Le principe d'extension de l'urbanisation en continuité
- *1.1 La notion de continuité*
- *1.2 L'urbanisation existante*
  - 1.2.1 Les bourgs et villages
  - 1.2.2 Les hameaux
  - 1.2.3 Groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants

2. Les exceptions au principe d'extension de l'urbanisation en continuité
- *2.1 L'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes et les annexes de taille limitée à ces constructions.*
  - 2.1.1 Le changement de destination
  - 2.1.2 L'extension limitée des constructions existantes
  - 2.1.3 Les annexes de taille limitée
- *2.2 La réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées*
- *2.3 Les unités touristiques nouvelles*
- *2.4 Les autres exceptions*
  - 2.4.1 Les exceptions visées à l'article L. 122-3
  - 2.4.2 Les exceptions visées à l'article L. 122-11
- *2.5 Étude justifiant l'urbanisation en discontinuité dans un SCoT ou un PLU*
- *2.6 Absence d'étude de discontinuité mais présence d'un PLU ou d'une carte communale*
  - 2.6.1 Les hameaux et groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement
  - 2.6.2 Les zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées (ZUFTECAL)
- *2.7 Absence de PLU ou de carte communale*
- *2.8 Les reconstructions à l'identique de bâtiments dans les conditions définies à l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme*

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.

Afin d'éviter le développement des constructions dispersées dans les zones de montagne, et dans un souci de préservation des espaces et paysages montagnards, ainsi que des terres nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières, l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme[1] prévoit que l'urbanisation doit être réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux et groupes de

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

constructions traditionnelles ou d'habitations (1), sous réserve des exceptions encadrées par la loi (2).

1 Le principe d'extension de l'urbanisation en continuité

La mise en œuvre de ce principe implique une définition de la notion de continuité (1.1) et de ce qui constitue ou non une urbanisation existante (1.2).

1.1 La notion de continuité

Le code de l'urbanisme impose un principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante, mais jusqu'à la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (loi montagne II) il ne précisait pas les critères nécessaires à la mise en œuvre de ce principe.

Cette loi a inséré un nouvel article L. 122-5-1 dans le code de l'urbanisme pour préciser que le principe de continuité s'apprécie au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des constructions implantées et de l'existence de voies et réseaux.

L'appréciation de cette notion doit se faire à l'aide de cartes, de photos, voire après une visite des lieux. Elle varie selon qu'il y a lieu de définir et délimiter un zonage, nécessitant une conception d'ensemble en fonction de l'urbanisation à réaliser, ou d'instruire une autorisation individuelle impliquant une analyse au niveau de la parcelle. Chaque cas est donc différent.

Les critères dorénavant posés par l'article L. 122-5-1, correspondent à ceux qui avaient été précisés par la jurisprudence auxquels on pourra continuer de se référer pour estimer si un nouveau projet ou une nouvelle zone sont situés en continuité de l'urbanisation existante, à savoir :

- les distances entre les bâtiments (une proximité de quelques mètres n'étant pas nécessaire) ;
- la densité, la forme et la logique de l'urbanisation locale ;
- les caractéristiques architecturales, paysagères et topographiques ;
- la présence ou non de voies et de réseaux : leur seule existence n'est pas synonyme d'urbanisation. Par contre lorsqu'ils s'accompagnent de constructions, ce sera un indice complémentaire à l'appui de la qualification d'urbanisation existante (CE, 5 janvier 1994, Cribier, n° 129646). De même, leur présence sur la zone ou la parcelle sera un indice permettant d'établir que cette dernière est bien en continuité d'une autre zone ou parcelle déjà construite (CAA de Lyon, Gallo, 8 avril 1997, n° 94LY00450)[2].

Le critère essentiel reste l'éloignement, une distance trop élevée empêchant de remplir la condition de continuité.

Le Conseil d'État a par exemple jugé qu'un secteur ne pouvait être regardé comme situé en continuité avec l'urbanisation dès lors qu'il est situé à quelques centaines de mètres d'un lieu-dit réunissant quelques constructions (CE, 14 décembre 1992, Commune de Saint-Gervais-les-Bains, n° 115359).

La notion de continuité est à interpréter différemment selon qu'il s'agit d'un projet de construction ponctuel dans une commune sans document d'urbanisme ou de l'ouverture à l'urbanisation d'une zone dans une commune dotée d'un PLU ou d'une carte communale.

Dans le cas d'un projet ponctuel, elle n'exige pas une véritable contiguïté de quelques mètres mais seulement que le projet en cause soit suffisamment proche de l'urbanisation existante.

Dans le cas de l'ouverture à l'urbanisation d'une zone, les nouvelles zones constructibles devront être

2 Si l'emplacement et la présence de routes peuvent constituer un indice complémentaire à l'appui de la qualification d'urbanisation existante (CE, 5 janvier 1994, Cribier, n° 129646; CAA de Lyon, Gallo, 8 avril 1997, n° 94LY00450), elles peuvent, dans certains cas, marquer une séparation physique avec l'urbanisation existante (CAA Marseille, 30 mai 2013, n° 11MA01200 ; CE, 5 février 2001, Commune de Saint-Gervais, n° 217798).

attenantes à des zones déjà urbanisées.

Enfin, un projet ponctuel situé dans une zone constructible pourra être considéré comme en continuité si le projet, comme la zone, sont en continuité de l'urbanisation existante. Ainsi un ensemble situé en zone AU et se trouvant « dans le prolongement » de terrains supportant de nombreuses constructions regroupées sur des lieux-dits, et qui s'insèrent eux-mêmes dans un axe ininterrompu d'urbanisation depuis le centre du bourg alors même que certains des terrains le constituant ne jouxtent pas des parcelles bâties, doit être regardé comme étant situé, pour la totalité de sa surface, en continuité de l'urbanisation existante (CAA Lyon, 1er mars 2005, Commune des Gets, n° 03LY00018).

Par contre un projet ponctuel éloigné de l'urbanisation existante mais situé dans une zone constructible attenante à une zone urbanisée ne sera pas nécessairement légal du fait de sa seule situation dans cette zone. La zone concernée a en effet pu être délimitée de manière trop large : il conviendra alors d'écarter le zonage réglementaire pour instruire le projet au regard des dispositions d'urbanisme antérieures (CE, 9 mai 2005, Marangio, n°277280) [3].

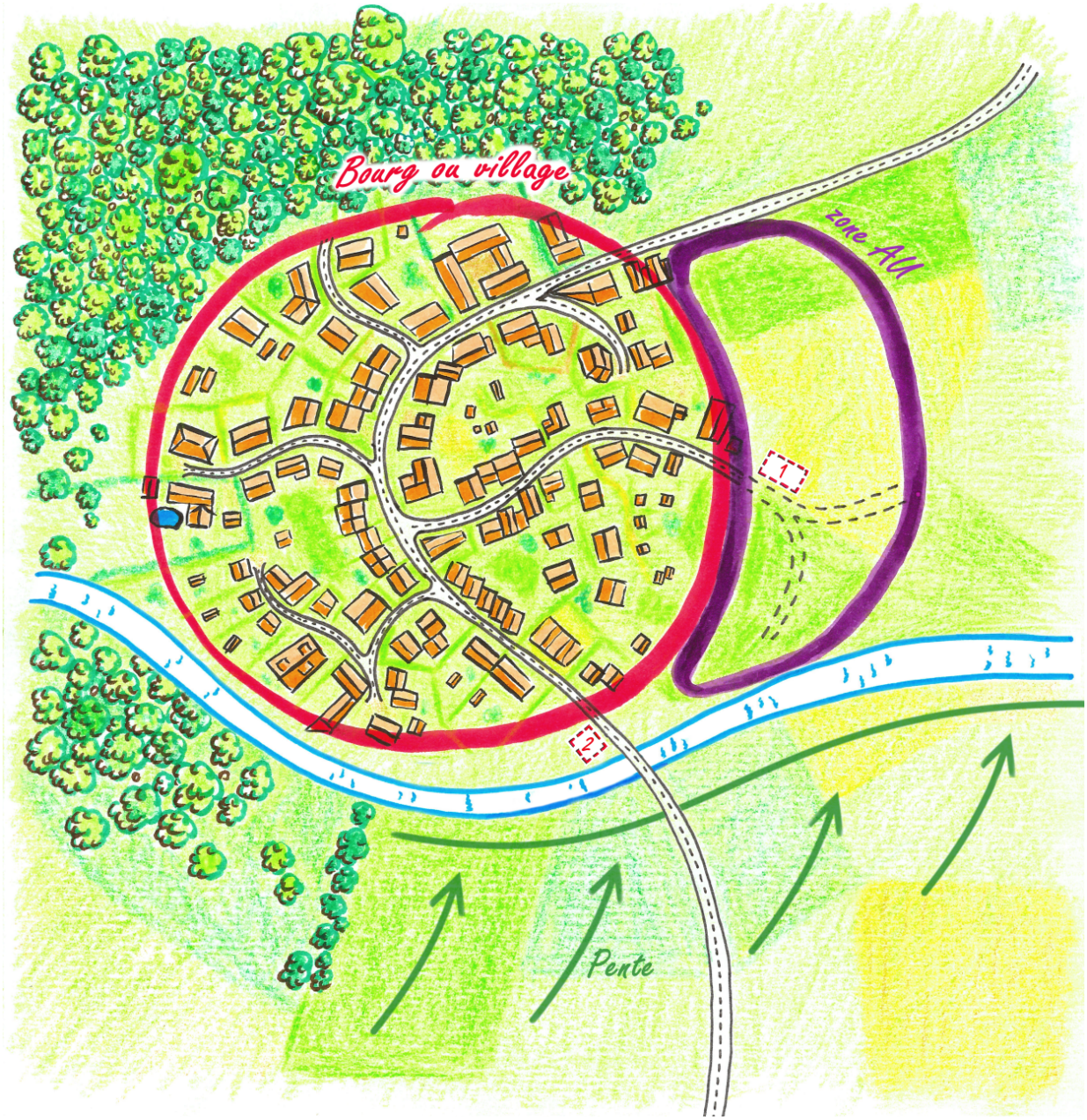
Entre ces deux situations : projet ou secteur trop éloigné, ou à l'inverse dans le prolongement et à proximité de l'urbanisation existante, il existe des situations intermédiaires qui devront être à chaque fois analysées au cas par cas en combinant les critères exposés ci-dessus et donc sans qu'il soit possible de fixer une distance unique applicable sur tous les territoires de montagne. L'appréciation pourra à chaque fois être différente selon les caractéristiques de l'habitat local ou selon les zones de la commune.

Par ailleurs, le fait qu'une zone soit située en continuité ne permet pas nécessairement d'augmenter sans limite la taille globale du village, du hameau, ou du groupe de constructions auquel cette zone se rattache. La loi montagne prévoit en effet que la capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit rester compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles montagnards (article L. 122-8). Elle pose également des principes généraux de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard et de préservation des terres nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières (articles L. 122-9 et L. 122-10). Les extensions de l'urbanisation existante doivent donc être encadrées au regard de ces principes et proportionnelles à l'urbanisation existante.

Cette fiche technique comprend des illustrations des notions relatives au principe d'urbanisation en continuité. Ces dernières n'ont cependant qu'une valeur indicative. Les autorisations de construire ou les évolutions de document d'urbanisme qui leur seraient conformes pourront, si des circonstances particulières le justifient, être refusées ou adaptées sur le fondement des articles du RNU éventuellement applicables ou des articles L. 122-9 et L. 122-10 relatifs à la protection des espaces de montagne (cf. fiches n°7 et 8).

3 Dans une telle situation, il sera de bonne administration de faire évoluer le PLU dans des délais raisonnables afin de le rendre compatible avec les dispositions d'urbanisme de la loi Montagne et ainsi sécuriser les autorisations d'urbanisme.

Exemple commenté d'urbanisation en continuité



Dans cet exemple, l'urbanisation existante constitue un bourg ou un village en continuité duquel une ouverture à l'urbanisation est prévue. La zone AU délimitée est pondérée au regard de l'urbanisation existante : de taille raisonnable, située entre une voie et une rivière, et se dirigeant vers des zones sans rupture physique. Le projet de construction n°1 pourra être accordé. Par contre le projet n° 2, situé dans une zone inconstructible du PLU eu égard aux choix d'aménagement opérés par la commune, devra être refusé bien qu'il soit situé en continuité de l'urbanisation existante.

Attention : Dans l'exemple ci-contre, 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).

Le projet de construction n° 1 pourra donc être autorisé, mais le règlement du PLU devra être écarté au profit des règles antérieures pour l'instruction du projet n° 2 (l'administration étant tenue de ne pas appliquer une règle illégale).

Le juge administratif considère enfin que la continuité avec l'urbanisation peut également s'apprécier au regard de l'urbanisation présente sur une commune voisine. En effet, le Conseil d'État a retenu que la continuité de l'urbanisation n'a pas à être appréciée au regard des seuls bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants situés sur le territoire de la même commune (CE, Ministère de l'intérieur, 30 décembre 2013, n° 356338 et CE, 5 janvier 1994, Cribier, n° 129646).

1.2 L'urbanisation existante

Le principe de continuité implique une urbanisation préalable constituée par des bourgs, villages, hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants.

Au regard du caractère hétérogène de ces notions, il est important, pour assurer la sécurité juridique des autorisations de construire et rendre plus opérationnels les documents d'urbanisme, que les collectivités précisent ces notions dans leur document d'urbanisme.Ainsi, au titre de ses compétences générales d'aménagement du territoire, le SCoT pourra donner des indications utiles, voire même prévoir une localisation globale des formes d'urbanisation en continuité desquelles il sera possible de construire. La délimitation graphique précise relève par contre du PLU ou de la carte communale.

Lorsqu'un document d'urbanisme se saisit de cette possibilité, les caractéristiques traditionnelles de l'habitat, les constructions et voies et réseaux existants doivent être pris en compte (article L.122-5-1).

Pour les communes qui ne sont dotées ni d'un PLU ni d'une carte communale, les notions de hameau et de groupes de constructions devront être interprétées en tenant compte des mêmes critères (caractéristiques traditionnelles de l'habitat, constructions et voies et réseaux existants : article L.122-6).

1.2.1 Les bourgs et villages

En zone de montagne, il est possible de construire en continuité des « bourgs et villages ».

La notion de village est utilisée à la fois par la loi Littoral et la loi montagne. Le village s'organise autour d'un noyau traditionnel, assez important pour avoir une vie propre tout au long de l'année. Le village se distingue du hameau par une taille plus importante et par le fait qu'il accueille encore, ou a accueilli des éléments de vie collective, une place de village, une église, quelques commerces de proximité (boulangerie, épicerie) ou service public par exemple, même si ces derniers n'existent plus compte tenu de l'évolution des modes de vie.

Le bourg répond aux mêmes caractéristiques que le village, mais sa taille est plus importante.

1.2.2 Les hameaux

Selon la jurisprudence, le terme de hameau désigne un petit ensemble de bâtiments agglomérés à usage principal d'habitation, d'une taille inférieure aux bourgs et aux villages. Les critères cumulatifs suivants sont généralement utilisés :

- un nombre de constructions limité (une dizaine ou une quinzaine de constructions) destinées principalement à l'habitation ;
- regroupé et structuré ;
- isolé et distinct du bourg ou du village.

Le hameau implique, comme la notion de continuité, une proximité des constructions. Le Conseil d'État a jugé que le fait que les constructions soient édifiées sur des parcelles contiguës n'implique pas nécessairement qu'elles constituent un hameau, lequel est caractérisé également par une proximité des bâtiments (CE, 5 février 2001, Secrétaire d'Etat au logement c/ Commune de Saint-Gervais, n° 217796 et 217798).

De même, une zone rurale qui ne comporte que quelques habitations dispersées ne saurait constituer un hameau (CE, 10 avril 1996, Artis, n° 116165), et ce même pour des constructions habituellement désignées comme telles localement (CAA Lyon, Fournier, 8 juillet 2004, n° 00LY00019).

Exemple commenté de « hameau »

Cette forme d'urbanisation constitue un hameau au sens de la loi Montagne, puisqu'il comprend une quinzaine de constructions, soit un nombre plus faible qu'un bourg ou un village, situées à l'écart du bourg ou du village et que l'habitat est regroupé et structuré.

Il peut donc être :

- densifié (projet n°2) ;
- étendu en limite (projet n°3) ou en continuité (projet n°1), compte tenu notamment de l'absence de rupture physique entre les projets de constructions et l'urbanisation existante, et de la présence de voies communes et de réseaux.

1.2.3 Groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants

Les termes de groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants sont issus de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et à l'habitat. Dorénavant les articles L. 122-5 et L. 122-6 prévoient que l'urbanisation existante peut également consister en des groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations. L'intention du législateur était d'autoriser l'urbanisation en continuité de formes urbaines ne répondant pas à la définition du hameau.

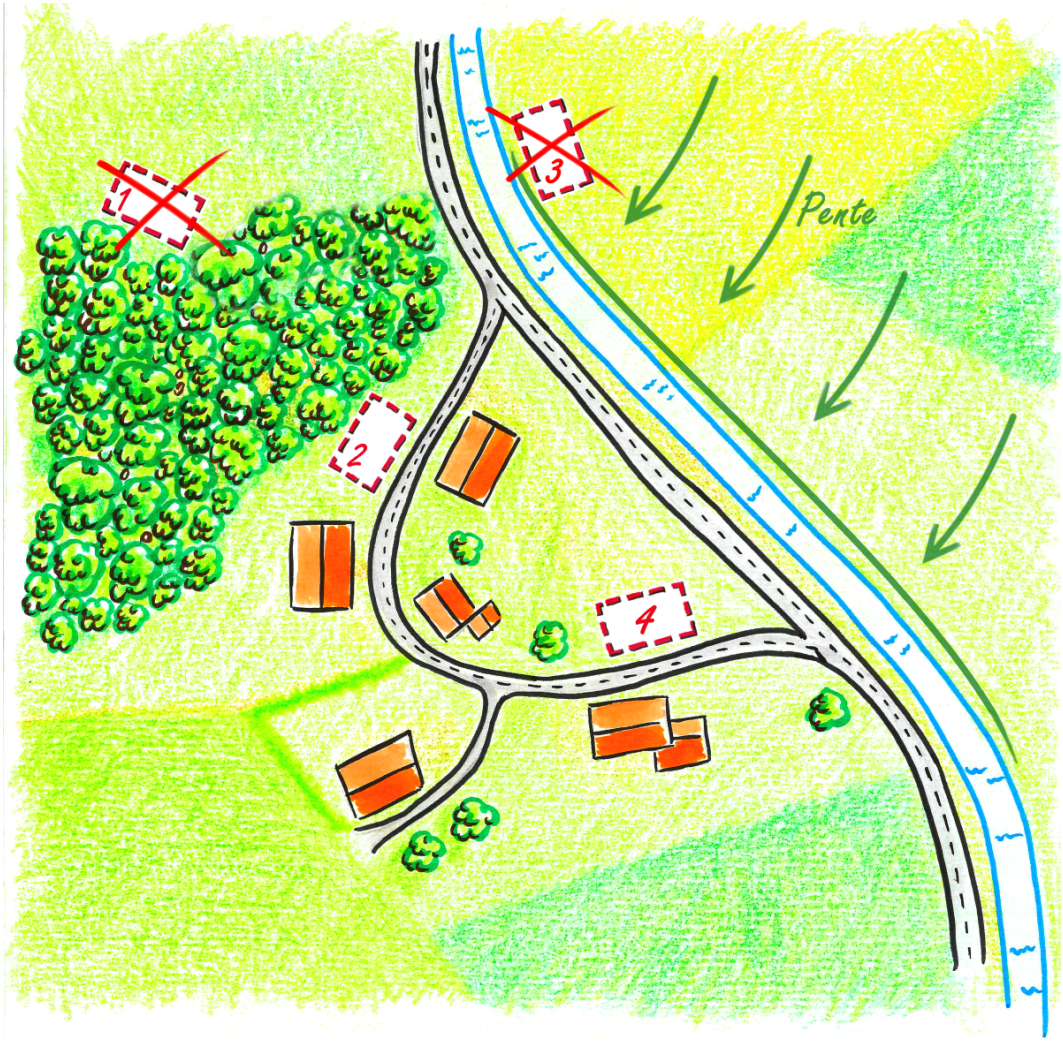
Ces groupes de constructions sont définis par le juge administratif comme des groupes de plusieurs bâtiments qui, bien que ne constituant pas un hameau, se perçoivent compte tenu de leur implantation les uns par rapport aux autres, notamment de la distance qui les sépare, de leurs caractéristiques et de la configuration particulière des lieux, comme appartenant à un même ensemble (CAA Lyon, 22 juin

2006, n° 05LY01465, CAA Lyon 24 novembre 2009, n° 07LY02650), la notion d'ensemble « homogène » étant parfois utilisée (CAA Marseille, 1er juin 2015, Casara, n° 13MA01586).

Ainsi, un ensemble ne constituant pas un hameau, par exemple parce qu'il compte moins de dix constructions, pourra toutefois constituer un groupe de constructions pouvant servir d'accroche à une extension de l'urbanisation.

Mais comme pour le hameau, le fait que les constructions soient édifiées sur des parcelles contiguës n'implique pas nécessairement qu'elles constituent un groupe de constructions, lequel est caractérisé également par une proximité des bâtiments.

Exemple commenté de « groupe de constructions traditionnelles »



Cette forme d'urbanisation constitue un groupe de construction traditionnelle au sens de la loi Montagne puisqu'elle comprend cinq constructions, soit moins qu'un bourg, un village, ou un hameau, situées à l'écart du bourg ou du village. L'habitat est regroupé autour d'une même voie et forme un ensemble homogène.

Il peut être densifié ou étendu en limite ou en continuité (projets n°2 et 4). Par contre en cas d'éloignement trop important ou de rupture physique (projet n° 1 : forêt dense, ou projet n°3 : voie + rivière + pente), l'urbanisation ne peut être admise, qu'il s'agisse d'ailleurs d'une urbanisation en continuité d'un groupe de constructions traditionnelles, d'un hameau, ou d'un bourg ou village.

2 Les exceptions au principe d'extension de l'urbanisation en continuité

Les exceptions au principe de l'urbanisation en continuité sont au nombre de huit, énumérées notamment par les articles L. 122-5 à L. 122-7. Comme toutes les exceptions, et en application des règles générales de lecture des textes juridiques, elles devront être interprétées strictement (CE, Avis, 10 novembre 1999, Haut-Commissaire de la République en Polynésie Française, n°209410 ; CE, 25 mars 2002, n°219409).

Ces exceptions sont les suivantes :

2.1 L'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension limitée des constructions existantes et les annexes de taille limitée à ces constructions.

La mise en œuvre de ces évolutions des constructions existantes situées en discontinuité de l'urbanisation existante est une faculté dont le document d'urbanisme pourra se saisir, pour les réglementer ou les interdire.

2.1.1 Le changement de destination

Le changement de destination, entre les différentes catégories prévues par le code de l'urbanisme, pourra être réglementé voire interdit par le PLU. Pour les bâtiments pouvant faire l'objet d'un changement de destination en application de l'article L. 151-11, les autorisations d'urbanisme autorisant le changement de destination seront soumises à l'avis de la CDPENAF ou de la CDNPS selon que le bâtiment est situé en zone A ou N et ne devront pas avoir pour effet de compromettre l'activité agricole ou la qualité paysagère du site[4].

2.1.2 L'extension limitée des constructions existantes

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[5]. L'extension limitée pourra être définie en pourcentage de la construction existante. Les documents d'urbanisme autorisent généralement une extension pouvant aller jusqu'à 30 % de la surface de plancher de la construction existante. La hauteur et l'emprise peuvent aussi être encadrées de la même manière. Afin d'éviter l'ajout successif d'extensions dépassant le pourcentage autorisé[6], le PLU pourra utilement prévoir une surface de plancher maximale, ou même que la surface initiale à partir de laquelle l'extension est comptée lors de l'autorisation de construire s'apprécie à une date donnée, par exemple celle de l'adoption du PLU. Il sera alors possible de se référer à l'historique des autorisations de construire accordées lorsque celui-ci est disponible, ou alors au cadastre des bâtiments figurant au plan de zonage des documents d'urbanisme dans la limite de la hauteur du bâti existant[7], ou à défaut de demander des informations au pétitionnaire. Pour rappel, les règlements de PLU autorisant les extensions des bâtiments d'habitation existants sont soumis à l'avis de la CDPENAF (article L. 151-12), et aux mêmes conditions d'insertion dans l'environnement et de compatibilité avec le caractère de la zone.

4 Cela s'appliquera notamment aux batiments ne répondant pas à la qualification de chalet d'alpage ou de batiment d'estive.

5 Lexique national d'urbanisme :

http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/fiche_technique_lexique_national_de_l_urba_-27_juin_2017.pdf

6 Etant précisé que des extensions successives peuvent être accordées si leur total ne dépasse pas le pourcentage global autorisé.

7 Il sera alors nécessaire de raisonner en terme d'emprise, la projection cadastrale ne donnant pas la surface de plancher exacte.

En l'absence de PLU (communes couvertes par une carte communale ou soumises au règlement national d'urbanisme (RNU)), le caractère limité de l'extension devra être contrôlé lors de la délivrance de l'autorisation de construire, selon des critères équivalents à ceux utilisés dans le cadre d'un document d'urbanisme. Plusieurs articles du RNU, applicables également dans une carte communale, pourront servir de base pour faire respecter les objectifs de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard et de préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières : articles R. 111-14 (lutte contre le mitage et protection des terres agricoles et forestières), R. 111-26 (respect des préoccupations d'environnement), R. 111-27 (atteinte aux lieux, sites, et paysages)[8]. Les articles L.122-9 et L.122-10 pourront également servir de fondement au refus d'autorisations de construire, que la commune soit dotée d'un PLU ou non.

2.1.3 Les annexes de taille limitée

La loi montagne II a modifié l'article L. 122-5 pour ajouter la possibilité de réaliser des annexes de taille limitée aux constructions existantes. En l'absence de disposition transitoire, cette nouvelle disposition relative aux annexes est applicable à compter du 30 décembre 2016 (soit le lendemain de la parution de la loi montagne II), y compris aux demandes d'autorisations déposées avant cette date.

Toutefois, cette nouvelle disposition relative aux annexes doit s'appliquer conjointement avec les dispositions spécifiques aux PLU et aux cartes communales. C'est pourquoi, dans les communes couvertes par un PLU, les annexes ne pourront se réaliser que dans les conditions prévues par les articles L. 151-11 à L. 151-13. Dans les communes couvertes par une carte communale, elles pourront être réalisées dans les secteurs constructibles mais aussi inconstructibles puisque les annexes y sont possibles dans ces derniers depuis la loi ELAN[9].

Selon le lexique national de l'urbanisme, l'annexe est une construction secondaire, de dimensions réduites et inférieures à la construction principale, dont l'usage est destiné à apporter un complément aux fonctionnalités de la construction principale. Elle peut être accolée ou non à la construction principale avec qui elle entretient un lien d'usage, sans disposer d'accès direct depuis cette dernière. Lorsqu'elle n'est pas accolée, elle doit être implantée selon un éloignement restreint marquant un lien d'usage entre les deux constructions[10].

Le plan local d'urbanisme devra comporter les dispositions nécessaires pour s'assurer de la mise en œuvre de ces restrictions. En application notamment de l'article L. 151-12, il pourra s'agir de limites de hauteur, d'emprise, de surface de plancher, de destination, ainsi que d'une distance maximale par rapport au bâtiment principal. Pour rappel, ces dispositions du règlement du PLU sont soumises à l'avis de la CDPENAF.

En l'absence de PLU (communes couvertes par une carte communale ou soumises au règlement national d'urbanisme (RNU), le caractère limité de l'annexe devra être contrôlé lors de la délivrance de l'autorisation de construire, de la même manière que pour les extensions des constructions existantes, c'est-à-dire en recourant aux articles du RNU ou aux articles L.122-9 et L.122-10.

2.2 La réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées

Cette exception permet l'implantation d'équipements publics, qui en raison des nuisances ou des risques qu'ils génèrent, doivent être éloignés des habitations (stations d'épuration, déchetteries, installations ICPE avec distance d'éloignement...)[11].

8 Les articles R. 111-5 et suivants sur les voies et réseaux permettent également de contrôler l'urbanisation dispersée.

9 Pour le statut des annexes dans les communes ne disposant ni d'un PLU ni d'une carte communale voir page 14.

10 Voir : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/plan-local-d-urbanisme-intercommunal-plui-et-plan-local-d-urbanisme-plu

11 En l'absence de nuisances ou de risques, l'article L.122-3 détaillé ci-dessous (point 2.4.1) pourra éventuellement être utilisé pour autoriser les équipements en cause.

La jurisprudence est donc intervenue pour préciser ces notions et a notamment considéré les éoliennes comme des installations ou équipements publics incompatibles avec le voisinage, pouvant donc être implantés en discontinuité (CE, 16 juin 2010, Leloustre, n° 311840).

A l'inverse, si un parc photovoltaïque est considéré comme un équipement public, il ne peut être considéré comme une installation ou un équipement public incompatible avec le voisinage des zones habitées et être établi en discontinuité eu égard aux faibles nuisances qu'il est susceptible d'engendrer (voir fiche n°4 sur les énergies renouvelables).

Bien que les termes de la loi exigent expressément une qualification publique de l'équipement, la jurisprudence a admis que des éoliennes puissent bénéficier de cette dérogation, quand bien même il s'agit d'équipements réalisés sous maîtrise d'ouvrage privée. En effet, elles contribuent à la satisfaction d'un besoin collectif, au motif que l'électricité produite ne fait pas l'objet d'une consommation privée, mais sert à alimenter le réseau général de distribution d'électricité (CE, Protégeons nos espaces pour l'avenir, 19 septembre 2014, n° 357327).

2.3 *Les unités touristiques nouvelles*

Les unités touristiques nouvelles ne sont pas soumises au principe d'urbanisation en continuité, en application de l'article L. 122-19 (voir fiche n°6 sur les UTN).

2.4 *Les autres exceptions*

2.4.1 Les exceptions visées à l'article L. 122-3

En application de l'article L. 122-3, les installations et ouvrages nécessaires aux établissements scientifiques, à la défense nationale, aux recherches et à l'exploitation de ressources minérales d'intérêt national, à la protection contre les risques naturels, à l'établissement de réseaux de communications électroniques ouverts au public et aux services publics autres que les remontées mécaniques sont exclus des dispositions d'urbanisme de la loi montagne et donc du principe d'urbanisation en continuité. Ils resteront alors soumis aux autres règles du document d'urbanisme applicable ou aux règles du RNU.

La non application des règles d'urbanisme de la loi montagne doit toutefois être justifiée par une nécessité technique impérative, nécessité qui est appréciée de manière stricte, la jurisprudence considérant que les seules considérations financières ne suffisent pas à démontrer cette nécessité (CE, 9 juin 2004, Commune de Peille, n° 254691). Toutefois, depuis la loi ELAN, la non application de l'urbanisme montagnard à l'établissement des réseaux de communications électroniques ouverts au public[12] n'est plus conditionnée à une nécessité technique impérative mais à la nécessité d'améliorer la couverture du territoire.

Enfin dans l'hypothèse où la nécessité technique ou celle d'améliorer la couverture du territoire seraient difficiles à démontrer, d'autres dispositions de la loi montagne autres que l'article L.122-3 autorisent l'implantation en discontinuité de l'urbanisation existante. Il y a notamment l'étude dite « de discontinuité », détaillée plus haut (cf article L.122-7 du code de l'urbanisme et paragraphe 2.5 ci-dessous). Cette étude qui doit être prévue par le SCOT, le PLU, ou la carte communale autorise alors à construire en discontinuité. Certes cela nécessite de retoucher le document d'urbanisme et un avis de la CDNPS mais cela peut être fait rapidement, et surtout, cela laisse la main à la collectivité sur des sujets parfois sensibles. Enfin dans les communes non couvertes par un document d'urbanisme et donc soumise au règlement national d'urbanisme (RNU), la commune dispose de la possibilité de prendre une délibération spécifique (la « délibération motivée ») pour autoriser les installations ou ouvrages pour lesquels il n'y aurait pas de nécessité technique ou d'amélioration de la couverture justifiant la non-application de l'urbanisme de montagne.

12 Il s'agit généralement des pylônes et des antenne-relais de téléphonie mobile.

2.4.2 Les exceptions visées à l'article L. 122-11

L'article L. 122-11 autorise certaines catégories de constructions de manière générale dans les terres agricoles pastorales et forestières. Contrairement à ce qui a pu être jugé par certaines juridictions (CAA NANCY, 4 juin 1998, n° 95NC01029), cet article ne peut autoriser que les constructions qui y sont listées.

- Les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières

On rappellera qu'une construction est nécessaire à l'activité agricole et par extension pastorale et forestière notamment lorsqu'elle « nécessite la présence rapprochée et permanente du chef d'exploitation » (CE, 14 mai 1986, Loberot, n° 56622).

En pratique, la résidence principale d'un éleveur est généralement nécessaire à l'exploitation et peut donc être autorisée (il doit résider près de son cheptel en cas de soins urgents ou de vêlage de nuit). Il en est de même des bâtiments d'exploitation nécessaires à l'activité agricole[13].

Par contre, la résidence d'un céréalier ou maraîcher n'est généralement pas considérée comme nécessaire à l'activité agricole, les céréales ou cultures n'exigeant pas une présence constante, avec parfois un certain assouplissement dans des cas très spécifiques (ex: pour les cultures nécessitant une présence permanente et une surveillance contre le vol: CE, 7 novembre 2012, n° 334424). Mais de manière générale une culture de céréales, de foin et de luzerne ne nécessite pas une proximité directe avec l'exploitation (CAA Lyon, 5 janvier 2010, Commune de Saint-Symphorien-d'ozon, n° 09LY00035), de même pour la culture de la vigne (CAA Marseille, 6 novembre 2009, Commune de Cogolin, n° 09MA01965).

Enfin la délimitation d'une zone agricole ou naturelle totalement inconstructible, ou interdisant la résidence principale de l'agriculteur au profit d'un local de veille de taille limitée est possible (Cf réponse ministérielle n°17127 du 23 mars 2017). Les articles L. 122-11, L. 151-11, R. 151-23 et R. 151-25 du code de l'urbanisme prévoient en effet que dans ces zones « peuvent » être autorisées des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole. Permettre ce type de constructions et installations n'est donc bien qu'une faculté et nullement une obligation.

Toutefois, ces interdictions de construire devront être mises en œuvre avec précaution, être justifiées par des circonstances particulières et faire l'objet d'une motivation suffisante dans le rapport de présentation.

- Les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée

Il s'agit ici du ski sous ces différentes formes (ski nordique, ski de randonnée, ski de fond, « skating », biathlon, combiné nordique, saut à ski…)

Selon les travaux préparatoires de la loi montagne de 1985, cette catégorie n'est pas limitative et autorise les équipements que d'autres pratiques sportives que le ski ou la randonnée peuvent, le cas échéant, nécessiter[14]. Il est difficile de dresser une liste des sports concernés mais le fait que l'activité soit encadrée par une fédération sportive telle que définie par le code du sport dans ses articles L. 131-1 et suivants est un indice utile. En application de l'article L.122-10, les équipements sportifs en cause ne devront pas porter atteinte à la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières (CAA marseille, 6 avril 2017, n° 15MA01070). Par ailleurs il résulte des travaux préparatoires de la loi montagne de 1985 que ces équipements sportifs ne pourront être réalisés sur ces terres agricoles que s'il s'agit des seuls terrains qui se prêtent à leur réalisation (par exemple parce que ce sont les seuls terrains plats).

- La restauration ou la reconstruction des anciens chalets d'alpage ou bâtiments d'estive (cf. fiche n° 10 à produire ultérieurement).

13 Sur les installations de méthanisation: voir fiche n°4.

14 Voir rapport de la commission des affaires économiques, Tome I, 17 octobre 1984, p.150, la commission avait approuvé cette exception qui permet de concilier développement agricole et touristique. *« Il ne s'agit pas de permettre la construction de nombreux bâtiments, mais de donner la possibilité à une commune de construire une piscine ou un tennis sur une terre agricole (c'est-à-dire généralement sur terrain plat) lorsqu'elle n'a aucune autre possibilité technique de réaliser cet équipement sur son territoire. »*

2.5 Étude justifiant l'urbanisation en discontinuité dans un SCoT ou un PLU

Cette dérogation a été introduite par la loi Urbanisme et Habitat de 2003. Elle est aujourd'hui prévue à l'article L. 122-7 alinéa premier.

En vertu de cette disposition, l'urbanisation en discontinuité peut être admise si le SCoT ou le PLU comporte une étude dite « de discontinuité ».

Cette étude devra démontrer la compatibilité de l'urbanisation en discontinuité prévue par le SCoT ou le PLU avec :

- les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières ;
- la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10 ;
- la protection contre les risques naturels.

Cette démonstration devra être effectuée au regard des « spécificités locales » : Il est donc souhaitable que cette étude comporte notamment une analyse des caractéristiques du site et de l'urbanisation existante, de la configuration des lieux, une description précise du projet et du parti d'aménagement et de l'intégration de ce projet dans l'environnement.

L'étude de discontinuité sera intégrée dans un SCoT ou un PLU selon les procédures de droit commun en matière d'évolution de ces documents d'urbanisme.

Dans le cadre d'une élaboration ou d'une révision, l'étude doit être soumise, avant l'arrêt du projet, à la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) compétente et être jointe au dossier d'enquête publique (article R. 122-1).

Dans le cadre d'une mise en compatibilité, l'étude doit être soumise, avant l'examen conjoint du projet, à la CDNPS compétente et être jointe au dossier d'enquête publique (article R. 122-1).

La non-application du principe d'urbanisation en continuité ne vaut que pour les secteurs visés par l'étude, ce principe restant applicable sur le reste du territoire de la commune.

Enfin, si une étude de discontinuité ne peut pas être réalisée dans le cadre d'une carte communale, cette dernière pourra délimiter des zones constructibles en fonction de l'étude de discontinuité éventuellement présente dans le SCOT, dans le cadre du rapport de compatibilité existant entre ces deux documents.

2.6 Absence d'étude de discontinuité mais présence d'un PLU ou d'une carte communale

Selon l'article L. 122-7, le plan local d'urbanisme ou la carte communale peuvent dans ce cas délimiter :

2.6.1 Des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement

Les hameaux ou groupes d'habitation nouveaux intégrés à l'environnement s'apparentent aux formes d'urbanisation détaillées au 1.2 ci-dessus (hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants), à savoir un nombre de constructions et de logements limités et regroupés.

L'exigence d'une intégration à l'environnement (commune aux hameaux et aux groupes d'habitation) impliquera l'utilisation des instruments d'urbanisme du PLU dédiés à cet effet, à savoir le règlement, les orientations d'aménagement et de programmation et le rapport de présentation (analyse des impacts environnementaux).

Dans les communes couvertes par une carte communale il conviendra de s'assurer de l'intégration à l'environnement par des choix d'emplacement (i.e une zone constructible de la carte communale) les moins impactants possibles. Il faudra également porter une attention particulière aux autorisations de construire délivrées dans cette zone (le cas échéant en faisant usage des articles du RNU mentionnés au point 2.1 ci-dessus).

2.6.2 À titre exceptionnel des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées (ZUFTECAL)

Cette possibilité est similaire aux STECAL prévus à l'article L. 151-13, à la différence d'une part qu'il s'agit de zones et non plus de secteurs, et d'autre part que ces zones ne peuvent concerner que des parcelles non construites ou faiblement construites, les parcelles construites devant de préférence être traitées par le biais des hameaux et groupes de constructions mentionnés à l'article L. 122-6. Il est judicieux que ces zones fassent l'objet d'une OAP et que le règlement du PLU, notamment, en prévoit l'encadrement pour s'assurer du caractère limité de la taille et de la capacité d'accueil.

Dans les deux hypothèses (hameau et groupe d'habitation) ou zones d'urbanisation future, il sera nécessaire de démontrer que l'urbanisation en discontinuité est nécessaire pour préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine montagnard, le développement des activités agricoles, pastorales ou forestières, ou en tant que protection contre les risques naturels.

Par exemple, il a été considéré que si un projet de lotissement avait pour conséquence de créer une nouvelle zone urbanisée en dehors des bourgs et villages existants, sa localisation sur un terrain caillouteux, pentu, non irrigable et de faible valeur agricole permettait de préserver des terres plus proches du bourg, mais de meilleure qualité agricole. Le zonage choisi était donc légal (CE, 22 septembre 1997, Commune Eygliers, n° 137416).

Par contre les deux mécanismes ont une portée différente. Ainsi la ZUFTECAL ne nécessite pas de recours à une forme d'urbanisation déterminée (hameaux ou groupes d'habitation) mais doit répondre à des conditions plus strictes (utilisation exceptionnelle et accord de la chambre d'agriculture et de la CDNPS).

2.7 Absence de PLU ou de carte communale

Le troisième alinéa de l'article L. 122-7 autorise la construction en discontinuité de l'urbanisation dans les communes soumises au règlement national d'urbanisme (RNU) et ne disposant ni de PLU ni de carte communale.

Cependant, cette possibilité s'exerce dans le cadre du mécanisme dit de « délibération motivée » détaillé aux articles L. 111-4 et L. 111-5. Elle est donc subordonnée au respect de plusieurs conditions. Ces constructions doivent, d'une part, être autorisées par délibération du conseil municipal après avis conforme de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) dès lors que les constructions présentent un intérêt pour la commune. D'autre part, la commune ne doit pas subir de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires. En outre, la dérogation envisagée doit être compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestiers ainsi qu'avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel.

Par ailleurs la jurisprudence a posé un principe de non-cumul des principes de constructibilité limitée et d'urbanisation en continuité. En effet, le Conseil d'État a jugé que les articles L. 122-5 à L. 122-7 du code de l'urbanisme « régissent entièrement la situation des communes classées en zone de montagne pour l'application de la règle de la constructibilité limitée, qu'elles soient ou non dotées de plan d'urbanisme, à l'exclusion des dispositions prévues à l'article L. 111-1-2 régissant la situation des communes non dotées d'un plan d'occupation des sols ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu » (CE, 16 avril 2012, Leca, n° 323555).

Par conséquent, les articles L. 111-3 à L. 111-5 (ancien article L. 111-1-2) du code de l'urbanisme relatifs au principe de constructibilité limitée aux seules zones urbanisées dans les communes non

couvertes par un PLU ou une carte communale, ne sont pas applicables dans les communes situées en zone de montagne et dépourvues de documents d'urbanisme, qui sont régies par les seuls articles L. 122-5 à L. 122-7 du code de l'urbanisme. Il en résulte qu'en zone de montagne, on devra recourir à la notion de construction en continuité (qui permet de construire à l'intérieur et en continuité de l'enveloppe urbaine existante) et non plus à la notion de construction au sein des parties urbanisées, c'est à dire à l'intérieur de l'enveloppe urbaine existante conformément au RNU. De même les annexes de taille limitée seront autorisées dans les communes RNU, y compris en dehors des parties urbanisées.

Seul le mécanisme de la « délibération motivée » visé au 4° de l'article L. 111-4 restera applicable dans les communes non couvertes par un PLU ou une carte communale, l'article L. 122-7 y faisant expressément référence.[15] Les constructions autorisées par le biais de ce mécanisme seront les seules à être soumises à l'avis de la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF), normalement applicable en RNU, l'article L. 122-7 renvoyant aux modalités procédurales des articles L. 111-4 (4°) et L. 111-5.

Lorsqu'il sera fait usage de ce mécanisme de délibération motivée, ce sera selon les conditions cumulées des articles L. 111-4 (4°), L. 111-5, et L. 122-7, à savoir :

- éviter une diminution de la population communale ;
- absence d'atteinte aux espaces naturels, aux paysages, à la sécurité ou à la salubrité publique ;
- absence de surcroît important de dépenses publiques ;
- compatibilité avec les objectifs fixés à l'article L. 101-2 et aux directives territoriales d'aménagement ;
- avis conforme de la CDPENAF ;
- absence de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires ;
- compatibilité avec les objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestiers ainsi qu'avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel.

Enfin, à l'exception du principe dit de constructibilité limitée dans les communes non dotées d'un PLU ou d'une carte communale, les autres articles du règlement national d'urbanisme sont applicables dans les communes des zones de montagne, tout comme les principes généraux de protection des terres agricoles, pastorales et forestières applicables en zones de montagne.

Les autorisations de construire situées hors des parties urbanisées de la commune mais en continuité de l'urbanisation pourront donc être refusées notamment sur le fondement des articles R. 111-14 (lutte contre le mitage et protection des terres agricoles et forestières), R. 111-26 (respect des préoccupations d'environnement), R. 111-27 (atteinte aux lieux, sites, et paysages) ou L. 122-9 et L. 122-10.

2.8 Les reconstructions à l'identique de bâtiments dans les conditions définies à l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme

L'article L. 111-15 du code de l'urbanisme dispose que la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié. Cet article permet ainsi de reconstruire à l'identique un bâtiment situé en discontinuité de l'urbanisation existante.

15 Les autres exceptions au principe d'urbanisation en en continuité, prévues par les dispositions d'urbanisme de la loi montagne, restent mobilisables.

STECAL et loi montagne

L'article L.151-13 permet de délimiter en zone naturelle, agricole, ou forestière, et à titre exceptionnel, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée permettant d'accueillir certains types de constructions.
Dans les territoires de montagne, cette possibilité - qui n'est pas spécifique à la loi montagne, mais résulte du droit commun - doit être combinée aux dispositions d'urbanisme de la loi montagne et notamment avec les exceptions à la règle d'urbanisation en continuité, qui restent applicables.
Ces différentes exceptions pourront ainsi être zonées en STECAL, sous réserve toutefois du respect des conditions spécifiques à ces derniers (notamment le caractère exceptionnel) et de celles relatives à ces exceptions.
En tout état de cause, il n'est pas possible de délimiter un ou des STECAL pour autoriser des constructions qui ne pourraient l'être au titre des dispositions d'urbanisme de la loi Montagne. Ces dernières, et notamment le nombre d'exceptions à la règle d'urbanisation en continuité, sont toutefois suffisantes pour traiter de manière satisfaisante le bâti montagnard isolé.

Fiche n°3 : Les énergies renouvelables en montagne[1]

Plan :

1. La notion d'urbanisation
2. L'implantation des éoliennes en discontinuité de l'urbanisation
3. L'implantation des parcs solaires photovoltaïques en continuité de l'urbanisation existante
4. Les autres types d'installations de production d'énergies renouvelables
   - *4.1. Les installations de méthanisation agricole*
   - *4.2. Les micro-centrales hydroélectriques*

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.

Selon l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme[2], en zone de montagne l'urbanisation doit être réalisée en continuité avec l'urbanisation existante, sous réserve des exceptions limitativement énumérées par cet article. Il est prévu notamment qu'il peut être dérogé à ce principe pour la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées.

Ainsi, si l'on doit considérer les installations de production d'énergie renouvelables comme de l'urbanisation, elles devront s'implanter en continuité de l'urbanisation existante, sauf à ce qu'elles puissent bénéficier de la dérogation applicable aux installations et équipements publics.[3]

Enfin, compte tenu de l'impact visuel de certaines installations de production d'énergie renouvelables, on rappellera que l'ensemble des règles d'urbanisme spécifiques à l'insertion paysagère reste bien sûr applicable (cf notamment les articles R.111-14, R.111-26, R.111-27…).

1 La notion d'urbanisation

L'article L. 122-5 prévoit que l'urbanisation est réalisée en continuité. La notion d'urbanisation n'étant pas définie par le code de l'urbanisme, la jurisprudence est peu à peu intervenue afin de la préciser notamment en ce qui concerne les installations de production d'énergie renouvelable.

Cette notion a été clarifiée à l'occasion d'un litige relatif à un permis de construire portant sur des éoliennes. Le Conseil d'État a ainsi considéré que l'implantation d'éoliennes, eu égard à leurs

1 Des fiches sur les règles d'urbanisme applicables aux installations de méthanisation et photovoltaïques sont également disponibles sur l'intranet de la DGALN.

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

3 D'autres exceptions au principe d'urbanisation en continuité existent au profit des constructions nécessaires à l'activité agricole (L. 122-11) ou aux services publics (L. 122-3) et sont susceptibles de s'appliquer aux installations de méthanisation agricole ou aux micro-centrales hydroélectriques.

caractéristiques et à leur destination, constituait une opération d'urbanisation au sens de la loi montagne (CE, 16 juin 2010, Leloustre, n° 311840). Cet arrêt a ainsi mis fin à une incertitude qui existait au niveau des tribunaux et des cours administratives d'appel.

La jurisprudence administrative a adopté la même solution s'agissant des parcs solaires photovoltaïques en les qualifiant d'urbanisation. La Cour administrative de Bordeaux, dans un arrêt du 4 avril 2013 (n° 12BX00153), a ainsi considéré qu'un projet de centrale solaire constitue une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-8 qui prévoit que l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants ou hameaux nouveaux intégrés, dans les communes littorales.

La Cour Administrative d'Appel de Marseille a confirmé cette interprétation en ce qui concerne la loi montagne, en considérant que l'installation d'un parc solaire constituait une urbanisation au sens des dispositions de l'article L. 122-5, eu égard à l'espace important que devait occuper le projet (CAA Marseille, 20 mars 2014, n° 12MA02078).

La jurisprudence retient donc une interprétation large de la notion d'urbanisation en s'attachant non pas à la réalisation de bâtiments ni à une occupation humaine, mais à la réalisation de constructions et installations quelles qu'elles soient.

Par contre, les installations de production d'énergie renouvelable incorporées au bâti existant (notamment les panneaux photovoltaïques en toiture) ne sont pas soumises à ces dispositions encadrant l'extension de l'urbanisation.

2 L'implantation des éoliennes en discontinuité de l'urbanisation

L'article L. 122-5 permet la réalisation en discontinuité d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, qu'il s'agisse d'une commune montagnarde dotée d'un document d'urbanisme ou non.

En ce qui concerne les parcs éoliens, le Conseil d'État a considéré dans l'arrêt Leloustre du 16 juin 2010 cité ci-dessus que l'ancien article L. 145-3 (actuel L. 122-5) leur était opposable et que ces parcs étaient bien des installations ou équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, qui pouvaient s'implanter en discontinuité, même s'ils sont réalisés par une société privée.

Le Conseil d'État a ensuite réaffirmé, dans un arrêt du 19 septembre 2014 (CE, 19 septembre 2014, n° 357327), qu'un parc éolien était un équipement public car ce projet contribuait à la satisfaction d'un besoin collectif au motif que l'électricité produite ne fait pas l'objet d'une consommation privée, mais sert à alimenter le réseau général de distribution d'électricité, et qu'ainsi la dérogation au principe de l'urbanisation en continuité posé par l'article L. 122-7 était justifiée. Le Conseil d'État avait sur ce point, confirmé l'interprétation donnée par la Cour Administrative d'Appel de Bordeaux dans un arrêt du 5 janvier 2012 (arrêt du 5 janvier 2012 (n° 10BX01911).

Ces décisions sont d'autant plus utiles que l'article L. 553-1 du code de l'environnement prévoit une distance de 500 mètres minimum entre les parcs éoliens et les constructions à usage d'habitation, les immeubles habités et les zones destinées à l'habitation, rendant de fait impossible l'implantation de ces parcs en continuité de l'urbanisation « habitée ».

Enfin, s'agissant de projets visuellement impactants, une attention particulière devra être portée à l'insertion paysagère des éoliennes, l'article R. 111-27 du code de l'urbanisme, applicable qu'il y ait un document d'urbanisme ou pas, donnant lieu à un contentieux important.

3 L'implantation des parcs solaires photovoltaïques en continuité de l'urbanisation existante

Contrairement aux parcs éoliens qui peuvent être réalisés en discontinuité, le juge administratif considère que les parcs solaires photovoltaïques doivent être établis en continuité de l'urbanisation existante, dans la mesure ou ils ne présentent pas des nuisances comparables aux éoliennes

Si le juge a reconnu qu'un parc solaire était un équipement public eu égard à son importance et à l'intérêt général du but poursuivi et alors même qu'il était géré par une société privée, il a cependant ajouté qu'il était compatible avec le voisinage des zones habitées et qu'il ne pouvait bénéficier de la dérogation posée à l'article L. 122-5 en raison des faibles nuisances qu'il était susceptible d'engendrer (TA Toulon, 1er décembre 2011, n° 0901233; TA Toulon, 24 février 2011, n° 1002299).

La Cour Administrative d'Appel de Marseille a également jugé que les parcs solaires photovoltaïques ne pouvaient bénéficier de la dérogation de l'article L. 122-5. En effet, elle a estimé que si le bénéficiaire se prévalait du risque que représentait la présence d'un raccordement à un câble électrique de 2000 volts ainsi que d'une gêne visuelle pour le voisinage en raison de l'ampleur du projet, le risque n'était pas établi et que la gêne invoquée était limitée en raison de la nature des installations en cause. La cour a donc refusé à ce projet de parc solaire la qualification d'installation ou d'équipement public incompatible avec le voisinage des zones habitées (CAA Marseille, 20 mars 2014, n° 12MA02078).

Plus récemment, le Conseil d'État a confirmé ces décisions en considérant que si un projet de parc solaire occupait un espace très important, le risque électrique allégué n'était pas établi et la gêne visuelle pour le voisinage était limitée et que, dans ces conditions, le projet n'était pas incompatible avec le voisinage des zones habitées (CE, 7 octobre 2015, société ECRCF, n° 380468).

A moins de pouvoir démontrer une réelle incompatibilité avec le voisinage des zones habitées, les centrales solaires devront donc respecter l'article L. 122-5 et s'implanter en continuité de l'urbanisation existante, qu'il s'agisse d'une commune montagnarde dotée d'un document d'urbanisme ou non. On pourra bien sûr favoriser les sites dégradés ou en état de friche pour l'implantation de ces installations, pour autant qu'ils soient situés en continuité de l'urbanisation et étant rappelé qu'en matière de photovoltaïque, l'implantation sur le bâti existant reste à privilégier (cf circulaire du 18 décembre 2009 relative au développement et au contrôle des centrales photovoltaïques au sol).

Il sera également possible de recourir à la mise en place d'une étude de discontinuité, dans le cadre d'un SCoT ou d'un PLU pour l'implantation d'une centrale solaire en discontinuité de l'urbanisation existante. Il sera toutefois nécessaire de répondre aux conditions posées par l'article L. 122-7 (cf fiche n° 2 sur l'urbanisation en continuité).

4 Les autres types d'installations de production d'énergies renouvelables

4.1 Les installations de méthanisation agricole

Pour ce type d'installations, une appréciation au cas par cas sera nécessaire :

Tout d'abord ces installations pourront s'installer en zones agricoles ou naturelles, en discontinuité de l'urbanisation, ou en continuité avec une exploitation agricole, si elles sont nécessaires aux activités agricoles (cf. article L.122-11), si l'énergie produite (électricité, chaleur, biogaz ou biométhane) est issue pour au moins 50 % de matières provenant d'exploitations agricoles, et si l'unité de méthanisation est exploitée et l'énergie commercialisée par un exploitant agricole ou une structure détenue majoritairement par des exploitants agricoles. Cela sera possible y compris dans les communes montagnardes sans documents d'urbanisme. Les terres concernées devront toutefois répondre aux

critères de l'article L.122-10 auquel renvoie l'article L.122-11.

En dehors de cette hypothèse, les installations de méthanisation devront, conformément à l'article L. 122-5, être implantées en continuité des bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants.

Cependant, les installations de méthanisation générant des distances d'éloignement, notamment les installations de méthanisation industrielle, elles pourront, du fait de leur incompatibilité avec le voisinage des zones habitées, être implantées en discontinuité. L'article L. 122-5 autorise en effet la réalisation en discontinuité des équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées. On précisera que la réalisation de l'installation par un maître d'ouvrage privé n'est pas un obstacle à la qualification d'équipement public (cf jurisprudence sur les éoliennes: CE, 19 septembre 2014, n°357327). Il sera toutefois nécessaire que le gaz, ou l'électricité produits à partir du biogaz, soient injectés dans le réseau général de distribution.

4.2 Les micro-centrales hydroélectriques

Ces micro-centrales pourront s'implanter en discontinuité de l'urbanisation existante. En effet l'article L.122-3 prévoit que les installations et ouvrages nécessaires aux services publics ne sont pas soumis aux dispositions d'urbanisme de la loi montagne lorsque leur implantation correspond à une nécessité technique impérative. La nécessité technique impérative est établie dans la mesure ou ces installations ne peuvent s'implanter que sur un cours d'eau. De même, le statut d'ouvrage privé, si la micro-centrale répond à cette qualification, ne s'oppose pas à ce qu'elle puisse être considérée comme nécessaire à un service public, si l'électricité produite sert à alimenter le réseau général de distribution d'électricité et contribue ainsi à la satisfaction d'un besoin collectif (cf jurisprudence sur les éoliennes citée au point II).

Dans les communes de montagne soumises au règlement national d'urbanisme, ces micro-centrales pourront être considérées comme des installations nécessaires à des équipements collectifs, au titre du 2°de l'article L.111-4,[4] toujours sous la condition que l'électricité produite serve à alimenter le réseau général de distribution d'électricité. Elles pourront donc être autorisées en dehors des parties urbanisées à condition cependant de ne pas compromettre les activités agricoles ou forestières, ni porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux environnants, ni comporter de risques pour la sécurité publique.

4 Ces micro-centrales sont exclues des dispositions d'urbanisme de la loi montagne (L. 122-3). Donc seuls les articles relatifs au RNU, et donc le L. 111-4, s'appliquent.

Fiche n°4 : Les rives des plans d'eau naturels et artificiels

Plan :

1. La préservation des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels de moins de 1000 hectares

1.1 Le caractère naturel des rives des plans d'eau

1.2 La possibilité d'exclure certains plans d'eau du champ de la protection

1.3 Les constructions possibles dans les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels

1.4 La délimitation de secteurs constructibles autour des plans d'eau

2. La préservation des rives des plans d'eau naturels ou artificiels de plus de 1000 hectares

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 règles applicables aux rives des plans d'eau situés en zone de montagne sont différentes selon qu'il s'agit d'un plan d'eau de moins de 1000 hectares ou de plus de 1000 hectares.

1 La préservation des parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels de moins de 1000 hectares

L'article L. 122-12 du code de l'urbanisme[1] prévoit que les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares sont protégées sur une distance de trois cents mètres à compter de la rive. À l'exception de ce qui est autorisé par l'article L. 122-13, toutes constructions, installations et routes nouvelles ainsi que toute extraction et tout affouillement y sont interdits, que le plan d'eau soit situé totalement ou partiellement en zone de montagne.

1.1 Le caractère naturel des rives des plans d'eau

L'article L. 122-12 ne protège que les « parties naturelles » des rives des plans d'eau. La jurisprudence est intervenue pour préciser la notion de caractère naturel entraînant l'application des dispositions du code de l'urbanisme.

S'agissant du caractère naturel, il n'est pas absolu. Le juge administratif a par exemple considéré que le caractère naturel n'est pas compromis par des terrassements effectués en vue de l'installation de remontées mécaniques (CE, 9 octobre 1989, Fédération des sociétés pour l'étude et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest, n° 82094). Il a également jugé qu'une partie d'une rive reste naturelle si elle constitue une coupure verte malgré la présence d'une aire de stationnement (CE, 28 juillet 2004, Doucier, n° 171733) ou de quelques constructions dans la zone et d'une route à proximité (CAA Lyon, 15 novembre 2016, Associations vivre en tarentaise et autres, n° 14LY03771).

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

En revanche, le Conseil d'État a jugé que n'est pas dans un état naturel la partie des rives d'un lac bordée par une route nationale et une voie ferrée désaffectée (CE, 23 octobre 1995, Association Artus, n° 154401). Il a également considéré que la présence d'une excavation résultant de l'exploitation d'une carrière de 3,6 hectares, ainsi que des installations nécessaires à celle-ci, retire à la partie de la rive concernée son caractère naturel (CE, 28 juillet 2004, Société Thomas, n° 256154).

Comme souvent en droit de l'urbanisme, une appréciation au cas par cas, à l'aide de photos, de plans, et éventuellement d'une visite sur le terrain, sera nécessaire.

1.2 La possibilité d'exclure certains plans d'eau du champ de la protection

L'article L. 122-12 prévoit que peuvent être exclus du champ d'application de cet article :

- D'une part, les plans d'eau dont moins du quart des rives est situé dans la zone de montagne. Cette exclusion nécessite un arrêté de l'autorité administrative compétente de l'État, à savoir le préfet coordinateur de massif (article R. 122-3) ;
- D'autre part, certains plans d'eau en fonction de leur faible importance. Cela devra, cependant, être prévu par un schéma de cohérence territoriale (SCoT), un plan local d'urbanisme (PLU) ou une carte communale. Toutefois, une identification graphique de l'intégralité des plans d'eau concernés n'est pas nécessaire au niveau du SCoT. Ce dernier pourra fixer des critères généraux notamment de taille, d'intérêt paysager ou environnemental (en excluant par exemple les retenues destinées à la production de neige de culture). Le PLU et les cartes communales pourront alors les identifier plus précisément.

La liste limitative des constructions possibles dans les rives naturelles de ces plans d'eau ne sera donc plus applicable aux espaces exclus de cette protection. Les autres règles du droit de l'urbanisme prévues par la loi montagne continueront toutefois de s'y appliquer.

Cette possibilité d'exclure certains plans d'eau étant une dérogation à une règle de protection, elle devra faire l'objet d'une motivation adéquate et d'un cadrage spécifique. Il devra notamment être expliqué pourquoi les plans d'eau concernés sont de faible importance. Par ailleurs rien n'interdit de supprimer cette protection pour seulement certains types d'installations/constructions/aménagements (par exemple les remontées mécaniques ou les pistes de ski).

1.3 Les constructions possibles dans les parties naturelles des rives des plans d'eau

L'article L. 122-13 prévoit une série de constructions pouvant être réalisées dans les parties naturelles des rives des plans d'eau de moins de 1000 hectares. Cette liste a été élargie par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Désormais, dans la bande de 300 mètres mentionnée à l'article L. 122-12, ne peuvent être autorisés que :

- Des bâtiments à usage agricole, pastoral ou forestier ;
- Des refuges et gîtes d'étapes ouverts au public pour la promenade et la randonnée ;
- Des aires naturelles de camping ;
- Un équipement culturel dont l'objet est directement lié au caractère lacustre des lieux ;
- Des installations à caractère scientifique si aucune autre implantation n'est possible ;
- Des équipements d'accueil et de sécurité nécessaires à la pratique de la baignade, des sports nautiques, de la promenade ou de la randonnée ;
- Des projets visés au 1° de l'article L. 111-4.

Quant à la notion de refuge, elle a d'abord fait l'objet de précisions jurisprudentielles avant d'être codifiée aux articles D326-1 à D326-3 du code du tourisme[2].

La jurisprudence a également apporté quelques précisions quant à la notion d'équipement d'accueil. Dans un arrêt antérieur à la loi montagne mais toujours applicable, le Conseil d'État a jugé que ne peuvent être considérées comme des équipements d'accueil et de sécurité nécessaires à la pratique de la baignade, la construction de la première tranche d'un village de vacances comportant tente-cinq maisons légères et une salle d'animation destinée à abriter des activités sportives et récréatives de toute nature (CE, 15 avril 1983, Commune du Menet, n° 28555).

1.4 La délimitation de secteurs constructibles autour des plans d'eau

En application de l'article L. 122-14, des constructions et aménagements peuvent être autorisées dans la bande de 300 mètres en fonction des spécificités locales, et dans certains secteurs délimités :

- Par un PLU ou un SCoT, avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État, d'une part, et au vu d'une étude réalisée et approuvée dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 122-7, d'autre part.
- Ou, en cas d'absence de PLU, par une carte communale, avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État et après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS) et au vu d'une étude justifiant que l'aménagement et l'urbanisation de ces secteurs sont compatibles avec la prise en compte de la qualité de l'environnement et des paysages. Chaque permis de construire devra, dans cette hypothèse, être soumis pour avis à la CDNPS.

Dans les deux cas, la prise en compte des spécificités locales devra notamment se traduire par un cadrage du volume et de la nature de l'urbanisation ainsi admise en discontinuité, en cohérence avec l'urbanisation existante.

Le reste du territoire de la commune est soumis au droit commun de l'urbanisme applicable dans les zones de montagne (il s'agira des zones situées au-delà des 300 mètres de la rive des lacs de moins de 1000 hectares, ou des zones exclues de la protection en application de l'article L. 122-12. Ces zones exclues de la protection (ex : les retenues générées par les installations d'enneigement artificiel : cf ci-dessus) pourront donc accueillir des équipements qui ne seraient pas mentionnés à l'article L. 122-13, dans les conditions de droit commun de la loi montagne.

2 La préservation des rives des plans d'eau naturels ou artificiels de plus de 1000 hectares

Suite à la publication en avril 2014, par le conseil général de l'environnement et du développement durable, d'un rapport consacré aux dispositions issues de la loi littoral applicables aux communes riveraines des plans d'eau intérieurs de plus de mille hectares qui propose une méthodologie pour le

2 Selon ces articles, un refuge est « un établissement d'hébergement recevant du public gardé ou non, situé en altitude dans un site isolé. Son isolement est caractérisé par l'absence d'accès tant par voie carrossable que par remontée mécanique de type téléporté ouvertes au public et par l'inaccessibilité pendant au moins une partie de l'année aux véhicules et engins de secours. Le refuge est situé en zone de montagne, au sens du chapitre Ier du titre Ier de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne. Le refuge offre un hébergement à caractère collectif à des personnes de passage. La capacité d'hébergement d'un refuge est limitée à 150 personnes. Les mineurs peuvent y être hébergés. En complément des équipements nécessaires à l'hébergement, le refuge peut disposer des aménagements permettant de dispenser un service de restauration. Au titre de sa fonction d'intérêt général d'abri, le refuge dispose en permanence, à l'intérieur, d'un espace ouvert au public. Lorsque le refuge est gardé, cet espace comprend au moins une salle permettant de consommer ses propres provisions. Lorsque le refuge n'est pas gardé, cet espace offre également un hébergement sommaire. »

calcul de la superficie de ces plans d'eau[3], un nouveau calcul de la superficie doit être réalisé localement pour les retenues artificielles.

Dans l'attente de la communication des nouveaux calculs, il est possible de répertorier en zone de montagne dix lacs ayant une superficie de plus de 1000 hectares :

- Lac du Bourget (Savoie) ;
- Lac Léman (Haute-Savoie) ;
- Lac d'Annecy (Haute-Savoie) ;
- Lac de Serre-Ponçon (Hautes-Alpes et Alpes-de-Haute-Provence) ;
- Lac de Granval (Cantal) ;
- Lac de Naussac (Lozère) ;
- Lac de Vassivière (Corrèze, Creuse, Haute Vienne) ;
- Lac de Vouglans (Jura: 2 communes pour ce lac) ;
- Lac de Sainte-Croix (Var et Alpes-de-Haute-Provence) ;
- Lac de Pareloup (Aveyron).

Les communes riveraines de ces lacs[4] sont soumises à la loi montagne mais également aux dispositions d'urbanisme de la loi littoral en application des articles L. 121-1 du code de l'urbanisme et L. 321-2 du code de l'environnement. Le régime juridique de la loi Montagne et le régime juridique de la loi Littoral vont donc s'y cumuler. En cas de divergence entre les deux systèmes de protection juridique, il sera fait application de la règle la plus stricte (soit, fréquemment, le régime juridique de la loi Littoral).

Par exemple, les stations d'épuration situées dans les zones de montagne peuvent s'implanter en discontinuité de l'urbanisation car elles constituent des équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées et bénéficient donc de la dérogation applicable à ces équipements (voir fiche sur l'urbanisation en continuité). Par contre, lorsqu'elles sont situées en zones de montagne soumises à la loi Littoral, elles devront faire l'objet de la dérogation ministérielle exigible en zone littorale pour pouvoir s'implanter en discontinuité de l'urbanisation (art. R. 121-1).

La loi Littoral impose également :

- de prévoir des coupures d'urbanisation (art. L. 121-22) ;
- de classer les parcs et ensemble boisés existants les plus significatifs de la commune en espaces boisés classés au titre de l'article L. 113-1 (en lien avec l'article L. 121-27) ;
- de déterminer des espaces remarquables (art. L. 121-23)[5].

Il existe toutefois trois hypothèses où la combinaison des dispositions urbanisme des lois littoral et montagne est explicitée dans le code de l'urbanisme :

- la disposition interdisant en communes littorales les routes de transit à moins de 2000 mètres du rivage ne s'applique pas aux plans d'eau intérieurs, notamment de montagne (article L. 121-6) ;
- dans les communes riveraines des plans d'eau d'une superficie supérieure à 1000 hectares et incluses dans le champ d'application de la loi Montagne, l'autorisation prévue à l'article L. 122-19 relative à la création et l'extension d'unités touristiques nouvelles vaut accord du représentant de l'État dans le département au titre du troisième alinéa du même article (à savoir l'autorisation « État » nécessaire pour une extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage soumis à la loi Littoral en l'absence de documents d'urbanisme) (article L. 121-13) ;
- dans les espaces proches du rivage des communes de montagne, une articulation spécifique

3 Le rapport est accessible sur le site intranet du CGEDD : http://cgedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/documents/cgedd/009364-01_rapport.pdf

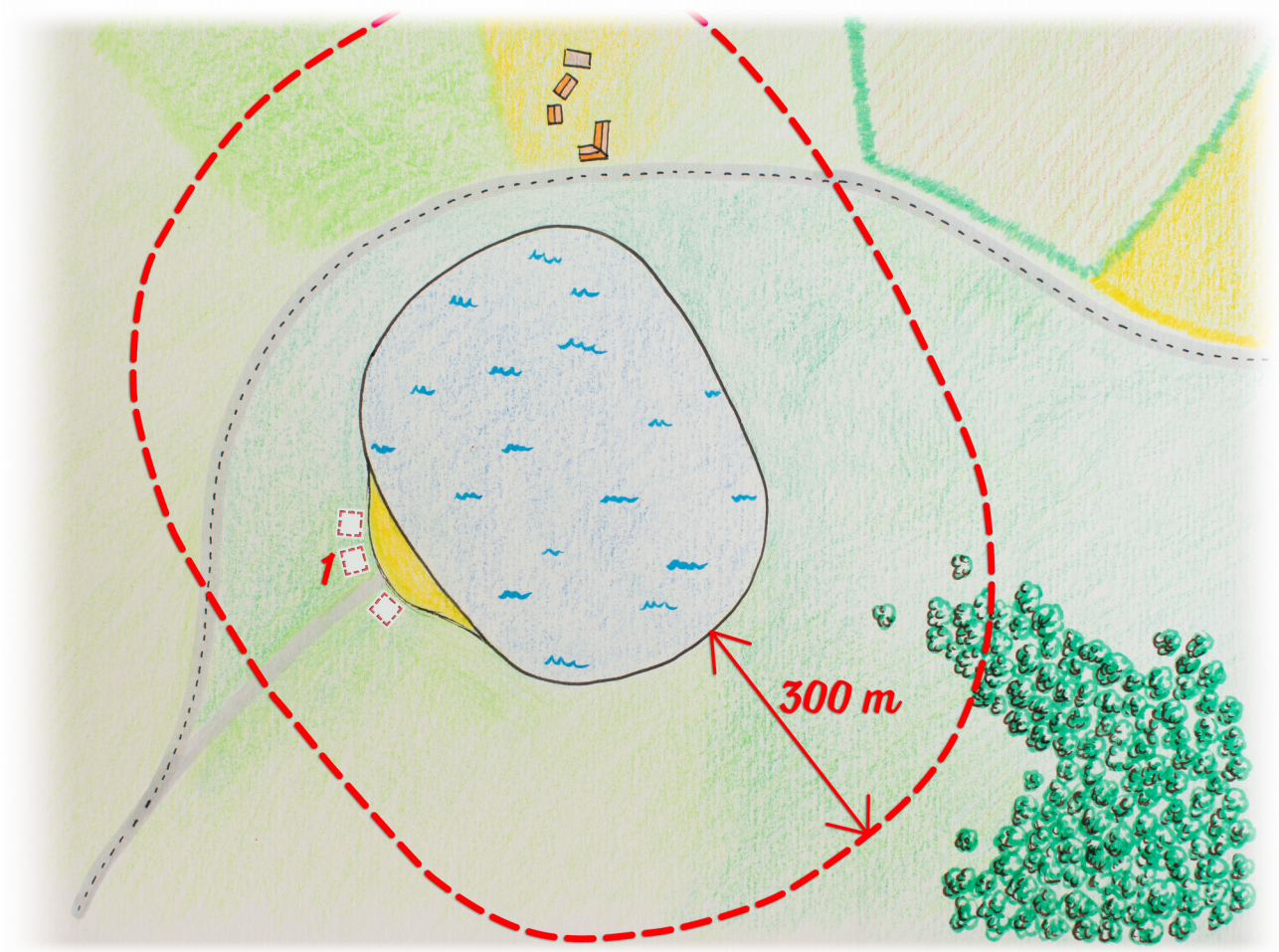
4 Liste disponible sur le site de (lien à venir)

5 Sur ces différentes notions, voir l'instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2015/12/cir_40314.pdf

entre les deux lois est prévue, mais uniquement pour les communes riveraines de la mer et donc pas pour les lacs de montagne. Dans les espaces proches du rivage de ces communes « mer et montagne » certaines des dispositions de la loi montagne ne sont pas applicables, notamment celles relatives à l'urbanisation en continuité (article L. 121-2).

Annexes : schémas illustratifs

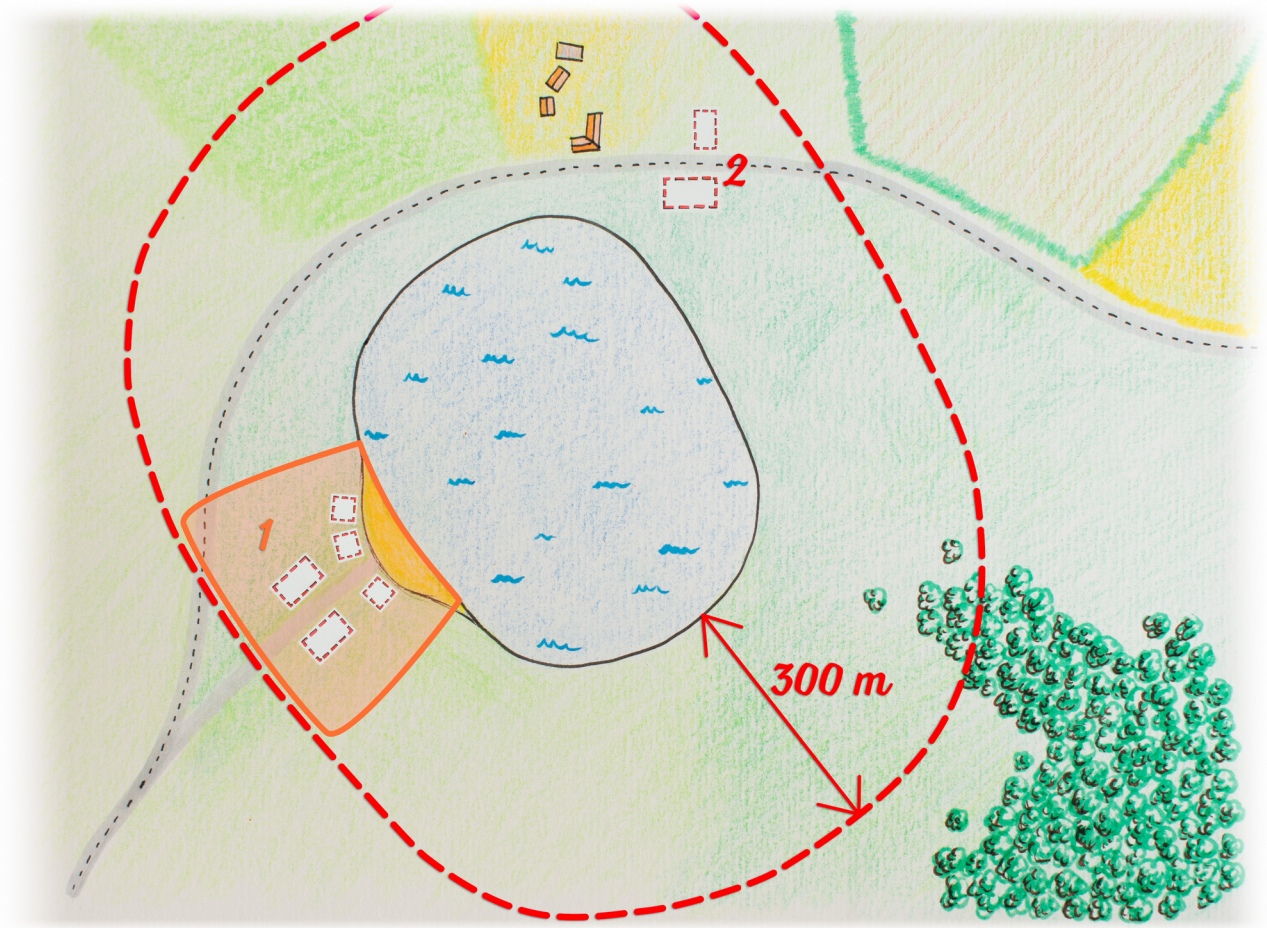
Schéma n°1 : commune ne disposant pas d'une carte communale ni d'un PLU



Projets de constructions n°1 :

Ce projet est situé à moins de 300 mètres de la rive naturelle d'un lac de moins de 1000 ha et en dehors de toute forme d'urbanisation existante. Il doit donc faire partie de la liste des constructions autorisées à l'article L. 122-13 mais également pouvoir être autorisé au titre du dernier alinéa de l'article L. 122-7 relatif aux constructions isolées possibles en zone de montage soumise au RNU.

Schéma n°2 : commune dotée d'une carte communale



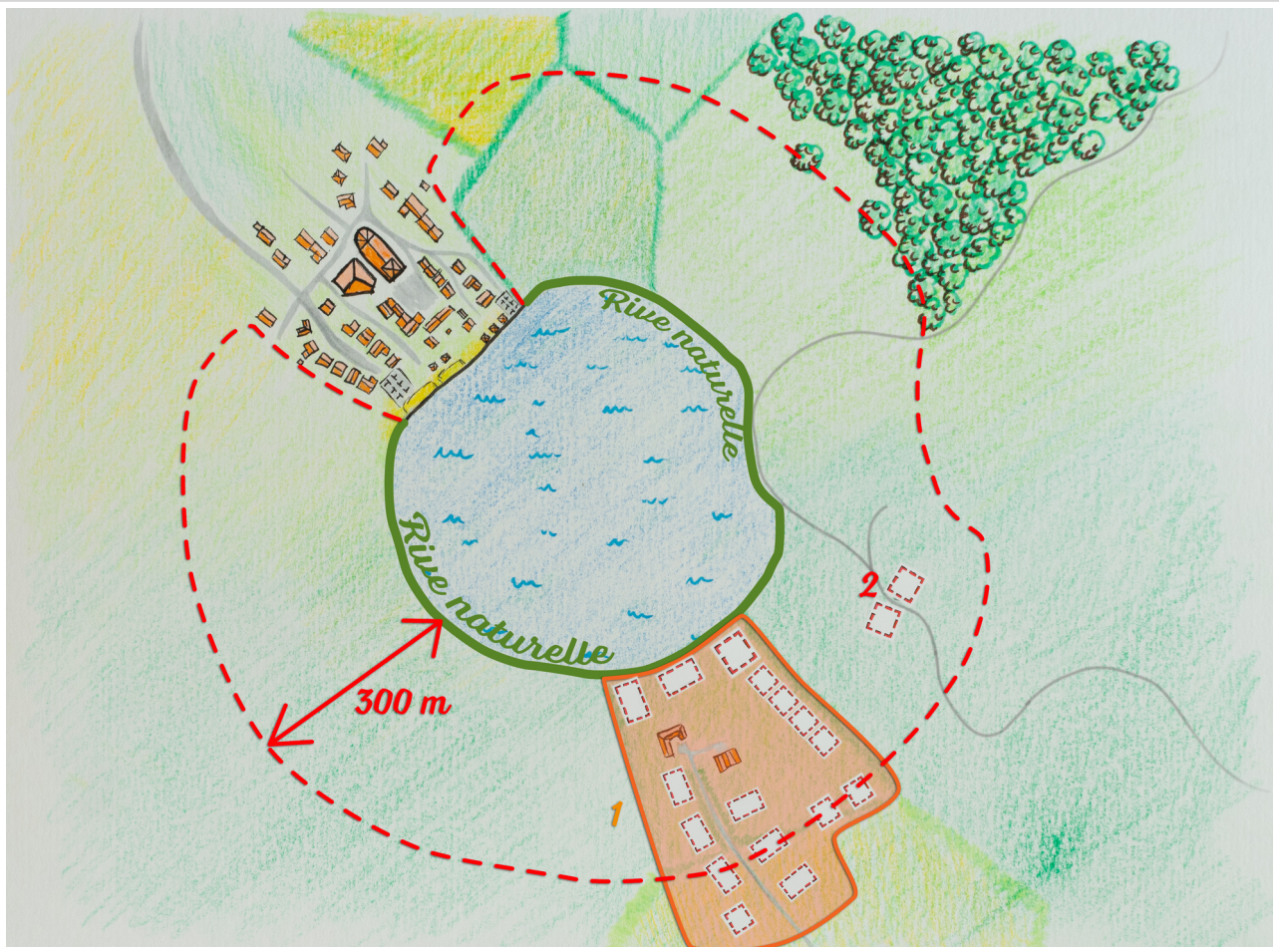
Projets de constructions n°1 :

Ces projets peuvent être autorisés au titre de l'article L.122-14.2° qui permet à une carte communale de délimiter des secteurs où des constructions ou aménagements peuvent être admis.

Projets de construction n°2 :

Ce projet est situé à moins de 300 mètres de la rive naturelle d'un lac de moins de 1000 ha, il doit donc faire partie de la liste des constructions autorisées à l'article L. 122-13 et être autorisé au titre des règles applicables aux cartes communales.Par exemple, s'il s'agit d'une construction nécessaire à l'activité agricole, elle pourra être autorisée au titre des règles applicables en zone inconstructible des cartes communales (article R.161-4), et au titre des règles applicables dans la bande des 300 mètres (article L.122-13), les deux règles autorisant ce type de constructions.

Schéma n°3 : commune dotée d'un PLU



Projets de constructions n°1 :

Ces projets peuvent être autorisés au titre de l'article L. 122-14.1° qui permet à un PLU de délimiter des secteurs où des constructions ou aménagements peuvent être admis après une étude de discontinuité prévue au premier alinéa de l'article L. 122-7.[6]

Projets de constructions n°2 :

Ce projet est situé à moins de 300 mètres de la rive naturelle d'un lac de moins de 1000 ha, il doit donc faire partie de la liste des constructions autorisées à l'article L.122-13 et être autorisé au titre des règles applicables aux plans locaux d'urbanisme.

6 Les constructions situées dans cette zone mais au-delà de la bande des 300 mètres sont réalisées sur le fondement du seul article L.122-7 (étude de discontinuité).

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.

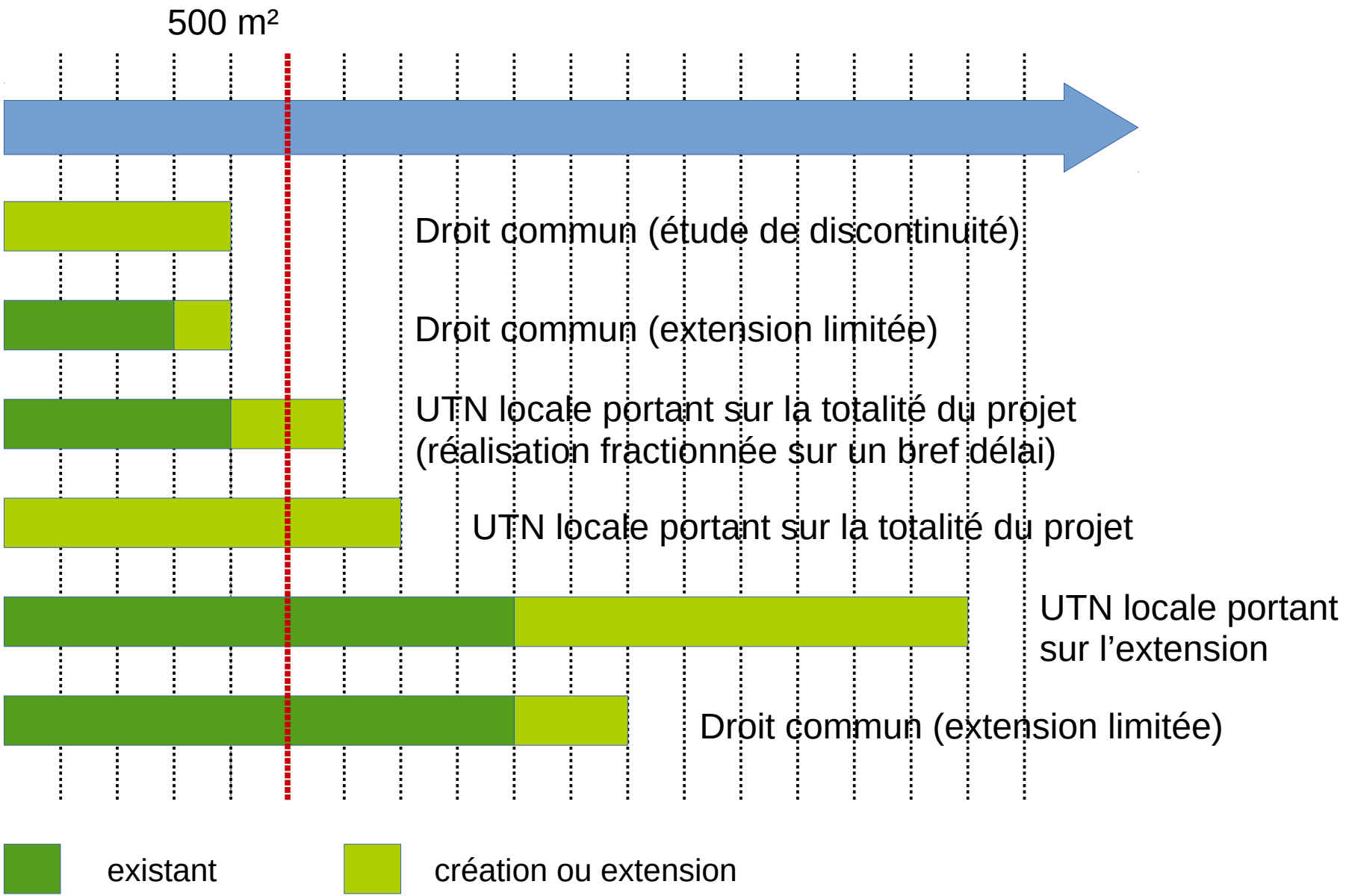
Annexe 1 : Les différentes catégories d'UTN

	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

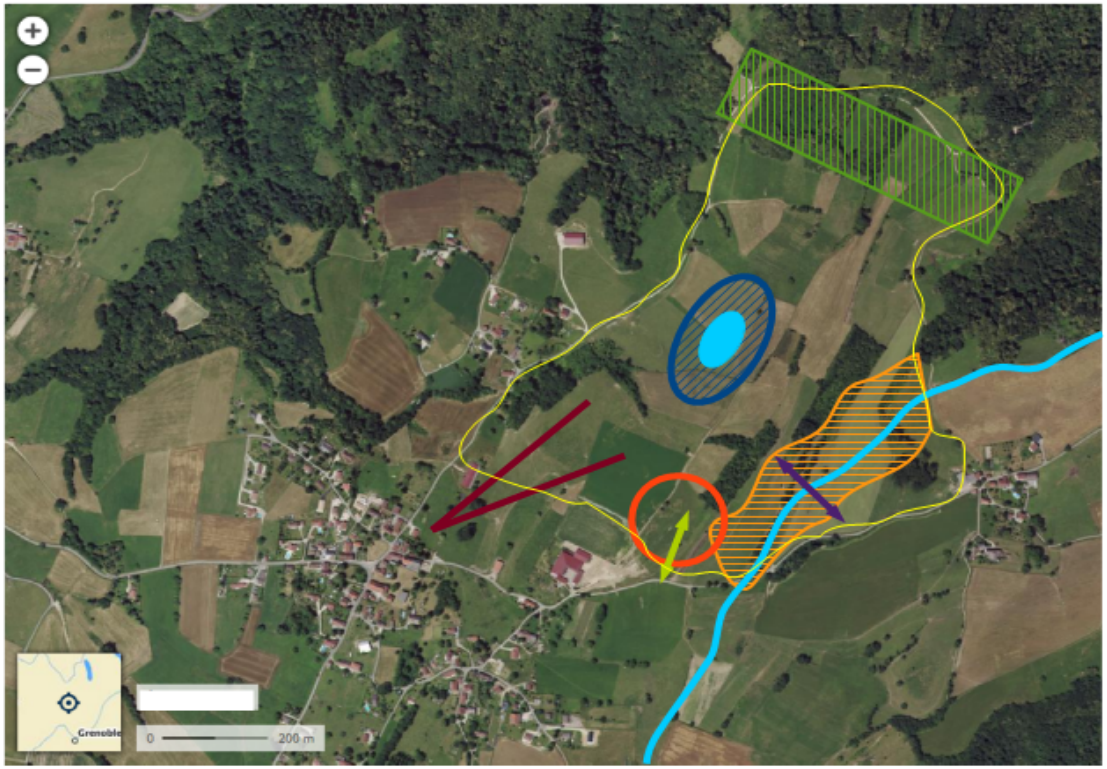
Existant : 3 ha
Extension < 1 ha (seuil UTNl)
2 cas possibles :
Si l'extension ne constitue pas de l'urbanisation (emplacements occupés par des tentes ou caravanes) pas d'étude de discontinuité
Si l'extension constitue de l'urbanisation (constructions diverses) nécessité d'une étude de discontinuité

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)

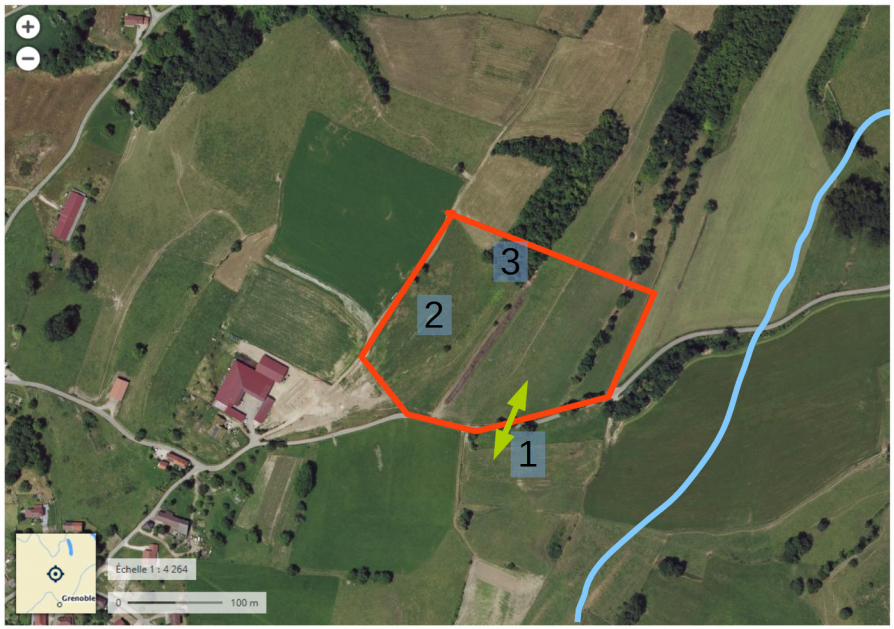
Superficie : environ 54 ha

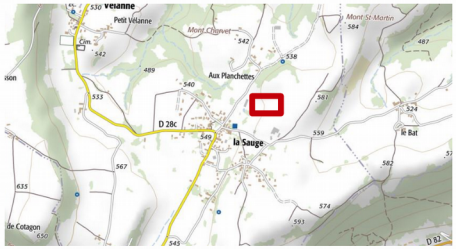
Capacité d'accueil globale : 150 personnes

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





Superficie : environ 2 ha

Prescriptions d'aménagement

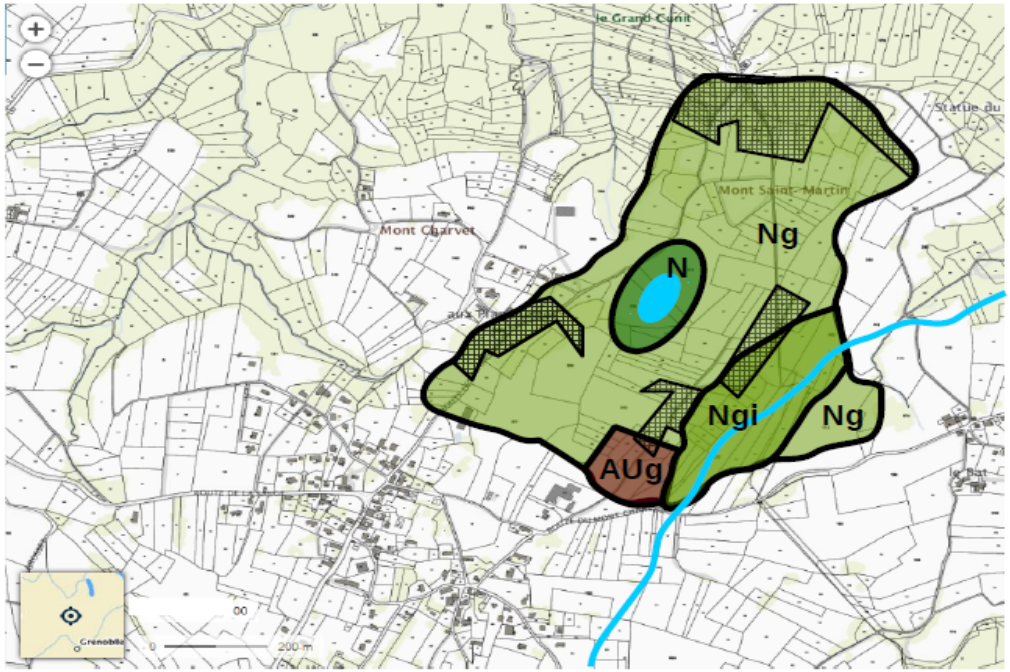
1 Accès : Entrée / sortie par la RD28

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

3 Les boisements existants doivent être conservés

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

Annexe 4 : Traduction réglementaire d'une UTNL dans un PLU



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

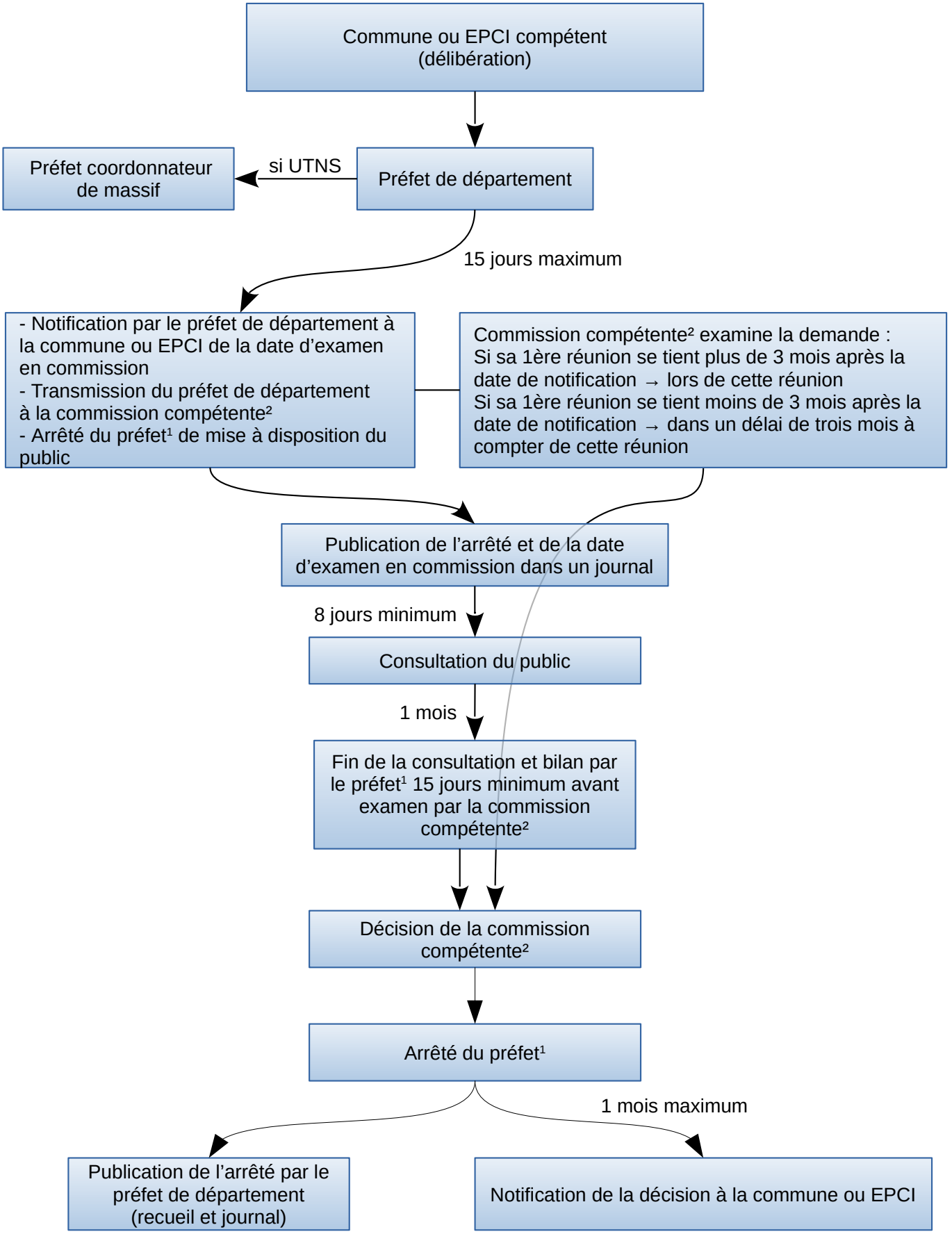
Dans les communes non couvertes par un schéma de cohérence territoriale : (…)

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

Fiche n°6 : Préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières

Plan :

1. Champ d'application
2. Identification des terres concernées
3. Règles applicables
   - *3.1 Le principe*
   - *3.2 Les exceptions*
     - 3.1.2 Aux installations et ouvrages prévus à l'article L. 122-3
     - 3.1.2 Aux reconstructions à l'identique de bâtiments dans les conditions définies à l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme
     - 3.3.3 Aux reconstructions et équipements prévus à l'article L. 122-11

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.

L'article L. 122-10 du code de l'urbanisme[1] dispose que les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, en particulier les terres qui se situent dans les fonds de vallée, sont préservées.

Il précise également que la nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux. Sont également pris en compte leur situation par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition.

1 Champ d'application

Les dispositions de l'article L. 122-10 sont applicables sur l'intégralité des zones de montagne. Elles s'appliquent à tous les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols, notamment :

- les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, POS et carte communale[2]) ;
  Ainsi, si ces dispositions n'interdisent pas d'urbaniser une zone agricole, pastorale ou

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

2 S'il n'est plus possible d'élaborer des DTA depuis la loi Grenelle 2, les DTA précédemment approuvées restent en vigueur. Ainsi, il peut être ajouté la DTA des Alpes Maritimes approuvée par décret n°2003-1169 du 2 décembre 2003, seule parmi les 6 DTA approuvées avant le 13 juillet 2010, à couvrir des zones de Montagne.

forestière, elles impliquent de n'admettre l'urbanisation de ces terres que pour satisfaire des besoins justifiés et dans une mesure compatible avec le maintien et le développement des activités agricoles, pastorales et forestières. A titre d'illustration, ce ne sera pas le cas de l'ouverture à l'urbanisation de zones agricoles d'une superficie importante qui présentent un intérêt pour l'agriculture locale, en l'absence notamment de besoins spécifiques en matière d'habitat ou de développement des activités économiques (CE, 6 février 1998, commune de Faverges, n°161812).

- les prescriptions particulières de massif ;
- les autorisations UTN ;
- les autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager et déclaration préalable (CE, 9 juillet 1997, Morand, n°123341) ;
- les déclarations d'utilité publique (CE, 21 mars 2001, Euroraft, n°209459) et les déclarations de projet.

2 Identification des terres concernées

L'application de ce principe suppose au préalable d'identifier les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières.

Si le code de l'urbanisme ne précise pas quelles sont les terres concernées, différents indicateurs pourront être utilisés, par exemple le statut de zone agricole protégée en application de l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime, ou la présence d'un « SIQO » sur la zone (signe officiel d'identification de la qualité et de l'origine), de type label rouge, AOP/AOC, agriculture bio, etc.. L'existence ou non d'une pression foncière n'est pas un critère d'identification (CE, 7 février 2013, Ministère de l'écologie, n° 354681). Ces critères devront être combinés avec la pente, un terrain pentu étant plus difficilement mécanisable, et aussi avec les besoins de l'élevage et de la fauche. Les CDPENAF et les chambres d'agriculture, notamment, sont des interlocuteurs adéquats pour aider à l'identification des terres concernées.

Dans le cas des ScoT et des PLU, cette identification doit résulter d'un diagnostic établi pour l'élaboration du document d'urbanisme concerné (article L 141-3 et L 151-4).

L'article L. 122-10 précise que la nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux, ce qui implique une appréciation au cas par cas. Devront par exemple être protégées des terres situées dans une plaine alluviale qui ne représente que 12 % des 2'586 hectares du territoire de la commune et comporte des terres agricoles plates et de bonne valeur agronomique, l'affectation à l'agriculture de terres présentant ces qualités étant une condition du maintien et du développement des exploitations agricoles (CE, 6 février 1998, commune de Faverges, n° 161812).

Il conviendra de prêter une attention particulière aux terres se situant en fonds de vallées, la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne ayant inclus expressément ces terres dans les zones susceptibles d'être protégées. Il s'agit en effet de terres de déclivité faible ou nulle et constituant des pâtures privilégiées lorsque les alpages ou la moyenne montagne ne sont pas disponibles à cause de l'enneigement, des températures, de l'absence d'herbe ou de possibilités de vêlage.

3 Règles applicables

3.1 Le principe

Les terres identifiées devront être classés en zones agricole (A) ou naturelle (N) des PLU et dans les secteurs non constructibles des cartes communales, où peuvent notamment être autorisées les

constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole, pastorale et forestière.

Toutefois la mise en place d'une zone agricole ou naturelle totalement inconstructible, ou interdisant la résidence principale de l'agriculteur au profit d'un local de veille de taille limitée est également possible (Cf réponse ministérielle n°17127 du 23 mars 2017). Les articles L. 122-11, L. 151-11, R. 151-23 et R. 151-25 du code de l'urbanisme prévoient en effet que dans ces zones « peuvent » être autorisées des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole. Permettre ce type de constructions et installations n'est donc bien qu'une faculté et nullement une obligation. Ces interdictions de construire fortes devront être mises en œuvre avec précaution, être justifiées par des circonstances particulières et faire l'objet d'une motivation suffisante dans le rapport de présentation.

L'article L. 122-10 n'interdit pas de classer des terres agricoles dans des zones réservées à une autre activité que l'agriculture mais cela ne devra être admis que pour satisfaire des besoins justifiés et dans une mesure compatible avec le maintien et le développement des activités agricoles, pastorales et forestières (CE, 6 février 1998, commune de Faverges, n° 161812).

Un emplacement réservé d'un demi-hectare pour un parking pourra ainsi être prévu sur une prairie de fauche, si un millier d'hectares utilisés pour la fauche existent sur le territoire de la commune (CE, 10 juin 1998, Commune de Cipières, n° 168718). Il en est de même de la création d'une route impliquant la destruction de 5 hectares de prairies si la surface agricole totale est de 260 hectares (CE, 21 mars 2001, Société Euraft, n° 209459).

3.2 *Les exceptions*

Le principe de préservation des terres agricoles, pastorales et forestières défini à l'article L. 122-10 ne s'applique pas :

3.2.1 Aux installations et ouvrages prévus à l'article L. 122-3

En application de l'article L. 122-3, ne sont pas soumis au principe de préservation de ces terres les installations et ouvrages nécessaires aux établissements scientifiques, à la défense nationale, aux recherches et à l'exploitation de ressources minérales d'intérêt national, à la protection contre les risques naturels, à l'établissement de réseaux de communications électroniques ouverts au public et aux services publics autres que les remontées mécaniques si leur localisation dans ces espaces correspond à une nécessité technique impérative.

3.2.2 Aux reconstructions à l'identique de bâtiments dans les conditions définies à l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme

L'article L. 111-15 du code de l'urbanisme dispose que la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié.

3.2.3 Aux reconstructions et équipements prévus à l'article L. 122-11

L'article L.122-11 énumère les constructions et équipements réalisables dans les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières et identifiées comme telles. Il s'agit des constructions nécessaires à ces activités, de certains équipements sportifs, ainsi que de certaines évolutions des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive existants. Cette liste prévaut sur celle de l'article L. 122-5 qui n'est alors pas applicable. Les zones agricoles ainsi délimitées bénéficient donc d'une protection renforcée.

Fiche n°7 :Préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard

Plan :

1. Champ d'application

2. Identification des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard

3. Règles applicables

3.1 Le principe

3.2 Les exceptions

3.2.1 Installations et ouvrages prévus à l'article L. 122-3

3.2.2 Reconstructions à l'identique de bâtiments dans les conditions définies à l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme

4. Exemple de jurisprudence associée à certains aménagements et constructions

4.1 Les campings

4.2 Les infrastructures de transports

4.3 Les installations énergétiques

4.4 Les constructions et installations nécessaires à l'activité agricole et forestière

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.

L'article L. 122-9 du code de l'urbanisme dispose que les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols comportent les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard.

1 Champ d'application

Les dispositions de l'article L. 122-9 sont applicables sur l'intégralité des zones de montagne. Elles s'appliquent à tous les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols, notamment :

- les documents d'urbanisme (SCoT, PLU, POS et carte communale[1]) ;

1 S'il n'est plus possible d'élaborer des DTA depuis la loi Grenelle 2, les DTA précédemment approuvées restent en vigueur. Ainsi, il peut être ajouté la DTA des Alpes Maritimes approuvée par décret n° 2003-1169 du 2 décembre 2003, seule parmi les 6 DTA approuvées avant le 13 juillet 2010, à couvrir des zones de Montagne.

- les prescriptions particulières de massif ;
- les autorisations UTN (CE, 9 octobre 2015, n° 384804) ;
- les autorisations d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménager et déclaration préalable) ;
- les déclarations d'utilité publique (CE, 10 juillet 2006, n° 288108 concernant un arrêté déclarant d'utilité publique les travaux de construction d'une ligne électrique aérienne) et les déclarations de projet.

2 Identification des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard

L'application de ce principe suppose au préalable d'identifier les sites naturels et les éléments du patrimoine culturel à préserver.

Si le code de l'urbanisme ne précise pas quels sont les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, des protections existantes telles que le classement au titre des monuments historiques, les sites classés et inscrits, les parcs nationaux et réserves naturelles, les continuités écologiques constituant la trame verte et bleue ou l'inscription sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco justifient une préservation au titre de l'article L. 122-9. Il en est de même des éléments pouvant faire l'objet d'une identification par les prescriptions particulières de massif au titre de l'article L.122-6.2° : il s'agit notamment des gorges, grottes, glaciers, lacs, tourbières, marais, lieux de pratique de l'alpinisme, de l'escalade et du canoë-kayak ainsi que les cours d'eau de première catégorie, au sens du 10° de l'article L. 436-5 du code de l'environnement.

Mais il est aussi possible d'identifier des espaces à protéger qui ne bénéficient pas d'un statut juridique spécifique. En effet un espace caractéristique relève de l'appréciation souveraine des juges du fond qui peuvent lui reconnaître cette qualification, nonobstant la présence d'une telle protection (CE, 9 juin 2004, n° 254691 pour un espace ne faisant partie ni d'un parc national ni d'une réserve naturelle).

Les différents inventaires comme les inventaires ZNIEFF ou les atlas des paysages sont également des outils d'aide à la délimitation de ces espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard.

Si les espaces et milieux caractéristiques du patrimoine naturel peuvent comprendre quelques constructions, un espace déjà urbanisé ne pourra être qualifié comme tel (CE, 28 juillet 1999, n° 180467 concernant une zone réservée à des activités industrielles et commerciales comportant déjà des bâtiments à usage industriel et commercial).

Enfin, les SCoT, et en l'absence de SCoT, les PLU et les cartes communales devant être compatibles avec les directives territoriales d'aménagement (DTA), il conviendra de reprendre les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard identifiés dans La seule DTA ayant précisé les modalités d'application de la loi Montagne : la DTA des Alpes maritimes.

3 Règles applicables

3.1 Le principe

Les espaces et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard ne sont pas, par principe, inconstructibles, l'article L. 122-9 posant une obligation de compatibilité entre les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols et les exigences de préservation de ces espaces et milieux. Pour satisfaire à cette exigence de compatibilité, les documents et décisions relatifs à l'occupation du

sol « doivent comporter des dispositions de nature à concilier l'occupation du sol projetée et les aménagements s'y rapportant avec l'exigence de préservation de l'environnement montagnard prévue par la loi » (CE, 14 novembre 2014, n° 359457, CE, 24 avril 2012, n° 346439).

Afin de satisfaire cette exigence de compatibilité, les espaces et milieux caractéristiques du patrimoine naturel montagnard devront être classés en zones agricole (A) ou naturelle (N) des PLU et dans les secteurs non constructibles des cartes communales. Cependant, ces espaces pourront accueillir certaines constructions si ces dernières sont compatibles avec les exigences de préservation. Ainsi, l'article L. 122-9 n'interdit pas que le règlement d'une zone N du PLU permette la construction d'éoliennes en zone de montagne (CE, 19 septembre 2014, n° 357327 sur une zone ND d'un POS dont le règlement autorise l'implantation d'éoliennes). De même, ces espaces et éléments de paysage pourront être protégés au titre du premier alinéa de l'article L. 151-23 du code de l'urbanisme.

Concernant les espaces et paysages caractéristiques du patrimoine culturel, certains outils réglementaires du PLU sont parfaitement adaptés à leur préservation notamment leur identification et localisation au titre de l'article L. 151-19 du code de l'urbanisme, qui permet en outre de définir des prescriptions nécessaires à leur préservation.

3.2 Les exceptions

Le principe de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard défini à l'article L. 122-9 ne s'applique pas :

3.2.1 Aux installations et ouvrages prévus à l'article L. 122-3

En application de l'article L. 122-3, ne sont pas soumis au principe de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, les installations et ouvrages nécessaires aux établissements scientifiques, à la défense nationale, aux recherches et à l'exploitation de ressources minérales d'intérêt national, à la protection contre les risques naturels, à l'établissement de réseaux de communications électroniques ouverts au public et aux services publics autres que les remontées mécaniques si leur localisation dans ces espaces correspond à une nécessité technique impérative.

3.2.2 Aux reconstructions à l'identique de bâtiments dans les conditions définies à l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme

L'article L. 111-15 du code de l'urbanisme dispose que la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans est autorisée nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement, dès lors qu'il a été régulièrement édifié.

4 Exemples de jurisprudence associée à certains aménagements et constructions

4.1 Les campings

Ne méconnaît pas l'article L. 122-9, l'aménagement d'un camping de 2,5 ha sur un site devenu de fait un camping sauvage, ce dernier permettant "de limiter et d'organiser l'occupation de cet espace en l'améliorant au regard des dispositions de l'article" L. 122-9" (CAA Marseille, 12 février 2010, n° 07MA04526). Cependant, cet arrêt a été annulé, la Cour s'étant « abstenue de rechercher si l'insertion du projet dans le site était, en elle-même, de nature à préserver l'environnement montagnard protégé par la loi » (CE, 24 avril 2012, n° 346439).

4.2 Les infrastructures de transports

Ne contrevient pas à l'article L. 122-9 l'insertion dans un PLU d'un emplacement réservé en vue de la réalisation d'une déviation routière (CE, 21 mars 2001, n° 209459 209460 209461 215474).

À l'inverse, sont de nature à porter atteinte aux espaces et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et montagnard, des emplacements réservés à la création de voies nouvelles de dimension importante, d'un vaste parc de stationnement dans un ensemble boisé et d'un important équipement de télé-transport (CE, 23 octobre 1996, n° 159473).

4.3 Les installations énergétiques

Contrevient à l'article L. 122-9 le projet de réalisation d'une ligne électrique aérienne, ce dernier portant atteinte à la beauté du site (CE, 9 juin 2004, n° 254691).

4.4 Les constructions et installations nécessaires à l'activité agricole et forestière

Est jugé de nature à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, un projet de construction d'une bergerie (CE, 14 novembre 2014, n° 359457).

En l'espèce, le projet portait sur l'édification d'une bergerie dans un espace où l'agropastoralisme s'exerce traditionnellement. En outre, le juge a relevé le soin apporté à l'intégration paysagère du bâtiment : « *bâtiment agricole de couleur ocre présentant une façade de 50 m de longueur, pour une surface hors œuvre brute de 625 m² ; qu'un soin particulier a été, à la demande du préfet, apporté à l'intégration paysagère de cette construction, avec la plantation parallèlement à la route et à la bergerie, d'essences locales, telles que des chênes truffiers, chênes verts et chênes blancs mélangés à des cèdres de l'Atlas, ainsi que des genévriers, cade, lavande et thym ; qu'en raison de l'environnement naturel assez arboré du site, le bâtiment devrait à terme se fondre dans le paysage ; que la qualité des matériaux utilisés, charpente en bois, tuiles, parpaings recouverts d'un enduit ocre, favorise cette intégration ».*

Fiche n°8 : Remontées mécaniques n'ayant pas pour objet principal de desservir un domaine skiable[1]

Plan :

1. Définition des ascenseurs valléens
2. Planification dans les SCoT
3. Régime d'autorisation des ascenseurs valléens

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.

1 Définition des « ascenseurs valléens »

L'article R. 122-8 du code de l'urbanisme dispose que constitue une unité touristique nouvelle structurante « La création d'une remontée mécanique n'ayant pas pour objet principal de desservir un domaine skiable, pouvant transporter plus de dix mille voyageurs par jour sur un dénivelé supérieur à 300 mètres ».

Ces remontées mécaniques, également connues sous le nom « d'ascenseurs valléens » relient généralement la vallée à la station et sont des outils au service du transport durable. Eu égard à leur fonction touristique tout aussi importante que leur fonction de mobilité, ils constituent des unités touristiques nouvelles (UTN) au sens de l'article L. 122-16 du code de l'urbanisme, à savoir « une opération de développement touristique effectuée en zone de montagne et contribuant aux performances socio-économiques de l'espace montagnard. »

En qualité d'aménagement touristique, ils sont régis par les dispositions spécifiques du code du tourisme, notamment les articles L. 342-7 et suivants. Ainsi l'article L. 2000-1 du code des transports relatif aux transports guidés exclut du champ d'application du code des transports les « remontées mécaniques relevant des dispositions du code du tourisme ».

Ainsi, il convient de distinguer les ascenseurs valléens des ascenseurs dits urbains destinés aux transports collectifs internes au sein d'une zone agglomérée. Ces infrastructures de transport sont quant à elles régies par les dispositions du code des transports, notamment les articles L. 1251-3 et suivants dévolus aux transports par câble en milieu urbain.[2] Depuis le Grenelle de l'environnement, la

[1] Également connues sous le terme de « ascenseurs valléens ».

[2] Le code des transports permet notamment la mise en place de servitudes d'utilité publique de libre survol, de passage et d'implantation pour certains dispositifs de faible ampleur indispensables à la sécurité du système de transport par câble.

législation a évolué afin de faciliter l'émergence de projets de transport par câble en milieu urbain qui constituent une alternative performante au regard des coûts et des objectifs de réduction des nuisances et des émissions de pollutions et de gaz à effets de serre. Les ascenseurs valléens présentent les mêmes avantages que les ascenseurs urbains du point de vue du développement durable. Les services de l'État, notamment le service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG) et le CEREMA, conseillent les collectivités territoriales pour la réalisation de tels projets. Ces installations étant implantées en dehors des zones agglomérées, la qualification d'UTN lorsqu'ils sont au-dessus des seuils prévus par décret leur permet de déroger au principe de continuité.

Remarque

Si une remontée mécanique permettant la liaison entre une zone en montagne et une zone hors montagne était qualifiée d'ascenseur valléen, alors il serait nécessaire d'appliquer conjointement la procédure du code du tourisme (pour la partie de l'installation située en zone de montagne), celle du code des transports (décret n°2017-440 du 30 mars 2017 relatif à la sécurité des transports publics guidés) étant quant à elle applicable à la totalité de l'installation.

2 Planification dans les SCoT

Les ascenseurs valléens correspondent à des opérations lourdes avec un montage économique et financier complexe à équilibrer, qui engage durablement les territoires, à une échelle bien plus large que les communes ou intercommunalités. C'est pourquoi ils doivent être planifiés à l'échelle du SCoT. L'inscription au titre des UTN lorsqu'ils sont au-dessus des seuils prévus par décret permet ainsi de sécuriser les projets d'ascenseurs valléens en autorisant leur implantation en discontinuité de l'urbanisation existante.

En l'absence de SCoT, le recours à l'autorisation État ad hoc est possible pour réaliser l'opération (cf. fiche UTN).[3]

3 Régime d'autorisation des ascenseurs valléens

Les ascenseurs valléens font également l'objet d'une réglementation spécifique relative aux modalités de construction et d'exploitation et sont soumis à :

- autorisation d'exécution des travaux[4] qui tient lieu de déclaration préalable ou de demande de permis de construire ;
- autorisation de mise en exploitation[5] qui tient lieu de déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux.

Ces dispositions sont relatives à la sécurité des infrastructures de transport et n'envisagent aucunement l'aspect planification.

Le guide à l'attention des services instructeurs d'urbanisme « Remontées mécaniques et tapis roulants de stations de montagne » précise la procédure relative à ces différentes autorisations.

[3] Dans les deux hypothèses (planification ou autorisation *ad hoc*, les équipements annexes (de type parkings) devront être inclus dans l'opération).

[4] Articles R472-1 à R472-13 du code de l'urbanisme.

[5] Articles R472-14 à R472-21 du code de l'urbanisme.

Fiche n°9 : Les routes nouvelles

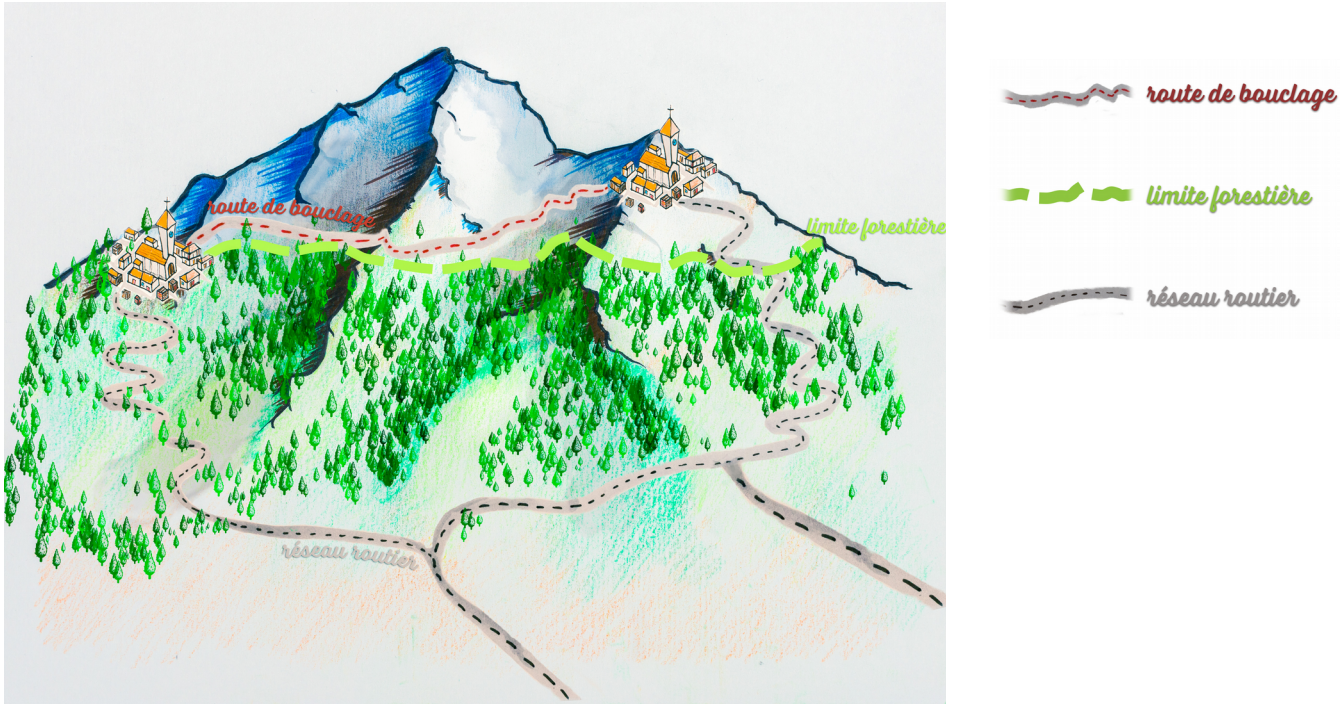
L'ensemble des fiches techniques constitue un outil d'accompagnement et d'aide à la décision. Les schémas et les jurisprudences mentionnés ont pour objectif d'illustrer les dispositions législatives et réglementaires et d'éclairer l'instruction des autorisations, qui nécessitera, en toute hypothèse,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

En application de l'article L.122-4, la création de routes nouvelles de vision panoramique, de corniche ou de bouclage est interdite dans la partie des zones de montagne située au-dessus de la limite forestière, sauf exception justifiée par le désenclavement d'agglomérations existantes ou de massifs forestiers ou par des considérations de défense nationale ou de liaison internationale.

La notion de limite forestière est écologique et non juridique : il s'agit de l'altitude au-dessus de laquelle les forêts ne poussent plus. Cette limite peut donc varier selon l'exposition, le massif concerné, ou la topographie des lieux.

Les travaux préparatoires de loi montagne de 1985 ont défini la route de bouclage comme une route permettant de relier deux points, en particulier deux villages, eux-mêmes déjà desservis par le réseau routier[1]. Toutefois pas plus ces travaux que d'autres textes ne définissent les routes panoramiques ou les routes de corniche.

Les routes de bouclage peuvent donc se présenter sous la configuration suivante :



Par route de vision panoramique on peut entendre une route tracée exclusivement ou principalement pour le tourisme automobile, sans desserte d'une agglomération existante.

1 Voir rapport de la commission des affaires économiques, Tome I, 17 octobre 1984, p.155

La route de corniche peut quant à elle désigner une route en élévation, en bordure de falaise ou de paroi, au-dessus d’un lac ou au-dessus de la vallée.