



**HAL**  
open science

## L'écriture du PLU de montagne - Fiche 2 - La contribution du PLU au développement des activités humaines

Jean-François Joye

► **To cite this version:**

Jean-François Joye. L'écriture du PLU de montagne - Fiche 2 - La contribution du PLU au développement des activités humaines. 2012. hal-01883988

**HAL Id: hal-01883988**

**<https://univ-smb.hal.science/hal-01883988v1>**

Submitted on 29 Sep 2018

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**>> L'ÉCRITURE DES PLANS LOCAUX D'URBANISME DE MONTAGNE**

*Jean-François Joye, maître de conférences HDR de droit public à l'Université de Savoie, chargé de recherche au GRIDAUH*

**Fiche 2****LA CONTRIBUTION DU PLU DE MONTAGNE AU DÉVELOPPEMENT DES ACTIVITÉS HUMAINES**

Les PLU de montagne contribuent à la préservation des activités économiques locales que sont principalement le tourisme et l'agriculture. L'hébergement est aussi une préoccupation majeure. Quels qu'ils soient, ces objectifs ne peuvent être traités isolément de la loi Montagne, laquelle impose **la nécessaire conciliation** de l'urbanisation avec la protection de la nature et des terres agricoles. Cette conciliation des intérêts étant mise en œuvre localement de façon subjective, il revient au juge administratif de trancher des litiges qui reposent souvent sur des différences d'appréciation quant au sens à donner au développement des activités humaines.

Cette fiche se compose de quatre chapitres :

- 1. Le PLU et les principes d'encadrement des activités humaines issus des dispositions particulières applicables à la montagne,
- 2. Le PLU et les dérogations générales au principe de continuité de l'urbanisation,
- 3. Le PLU et les possibilités de construire ponctuellement par exception au principe de continuité,
- 4. Les PLU et la résolution de problèmes spécifiques de l'urbanisation en montagne.

**1. Le PLU et les principes d'encadrement des activités humaines issus des dispositions particulières applicables à la montagne**

Le PLU contribue à la préservation des terres agricoles (A) et doit prévoir l'extension de l'urbanisation dans le respect du principe de continuité (B).

**A. Le PLU et la préservation des terres agricoles**

La déprise agricole représente un enjeu important en zone de montagne. En conséquence, la priorité doit être donnée à la préservation des terres nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières. Le PLU doit notamment assurer la préservation des bonnes terres agricoles en considération des divers intérêts en présence.

**■ Déprise agricole et enjeu pour le PLU de montagne**

La déprise agricole présente des inconvénients bien connus. Au plan environnemental, c'est l'entretien des prairies, des pâturages voire des forêts qui n'est plus toujours assuré. Au plan économique, la réduction des zonages

agricoles est d'autant plus entérinée par les PLU que cesse l'activité des agriculteurs, laquelle engendre l'abandon des fermages. Moins il subsiste d'agriculteurs, moins le besoin de préserver les terres se fait ressentir. C'est un cercle vicieux puisque la raréfaction des bonnes terres agricoles va amplifier à son tour le désintérêt pour l'agriculture. La déprise agricole peut aussi être un risque pour la conservation des appellations d'origine contrôlée (AOC). Le cahier des charges de l'AOS étant strict, l'urbanisation peut venir porter atteinte au bon respect des exigences. Certaines AOS, fromagères notamment, impliquent par exemple que les bêtes soient nourries toute l'année avec de l'herbe ou du foin provenant des terres locales, c'est-à-dire de la zone de production couverte par le périmètre de l'AOC. Le PLU, en maintenant les zonages agricoles, favorise le maintien de l'autonomie fourragère et garantit aussi l'image de marque de l'économie agricole locale<sup>1</sup>.

■ **Priorité à la préservation des terres nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières**

**Article L. 145-3 I du code de l'urbanisme** – Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières sont préservées. 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. Les constructions nécessaires à ces activités ainsi que les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée peuvent y être autorisés [...].

Le I de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme insiste sur la « *préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles* », mais non sans nuance car la nécessité de préserver ces terres dépend en réalité de plusieurs critères : elle « *s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux* ». Leur situation est également prise en compte « *par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition* ». Rien n'interdit donc de supprimer des zones agricoles ou de préparer leur conversion en zone non agricole. Tout est question de mesure et de conciliation avec d'autres intérêts économiques ou environnementaux<sup>2</sup>.

■ **Le PLU et la préservation des bonnes terres agricoles**

En tout état de cause, la capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles, et notamment des terres utilisables par les agriculteurs. Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser ce que sont les terres agricoles à protéger en montagne : ce sont des terres plates ou peu pentues et donc mécanisables (souvent des prairies de fauche complémentaires d'une activité d'élevage) :

- CE 6 décembre 1993, Morand, *Rec. CE*, tables p. 1080 : classement erroné de terres agricoles de « *faible déclivité* » en zone d'urbanisation future Nac ;

<sup>1</sup> En l'absence de PLU, en dehors des parties urbanisées des communes seul le RNU peut être utilisé pour protéger les AOC (c. urb., art. R. 111-14).

<sup>2</sup> « *Considérant que si les prescriptions de l'article L. 145-3 ne sauraient être regardées comme interdisant de classer, dans un plan d'occupation des sols, des terres agricoles dans des zones réservées à des activités économiques autres que l'agriculture ou à l'habitat, 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* » : CE 6 févr. 1998, Commune de Faverges, req. n°161812 ; *Rec. CE* ; *BJDU* 1/98, p. 37, concl. Touvet.

- CAA Lyon 1<sup>er</sup> février 2005, Commune de Megève, req. n°01LY00058 : confirmation de l'annulation du classement en zone Uc d'un secteur constitué de « *prairies de fauche quasiment planes et aisément accessible* », nonobstant leur valeur agronomique relative et la présence de nombreux espaces – dont les alpages – dévolus à l'agriculture sur le reste de la commune. Ces prairies jouent ainsi un rôle « *spécifique dans un système d'exploitation local essentiellement orienté vers l'élevage* », d'autant qu'à l'inverse il n'est pas établi que « *leur urbanisation serait essentielle pour satisfaire les besoins en matière d'habitat ou de constructions hôtelières* »<sup>3</sup>.

■ **Le PLU doit assurer la conciliation des divers intérêts en présence**

La conciliation des divers intérêts en présence relève éminemment du PLU. Ainsi, une commune ayant choisi de créer une nouvelle zone d'habitat à 500 mètres du chef-lieu sur des terrains réputés de faible valeur agricole, caillouteux, pentus et non irrigables, réalise une conciliation convenable des intérêts en présence. De ce fait, si elle crée bien une urbanisation nouvelle discontinue, elle contribue aussi à préserver les bonnes terres agricoles plus facilement arrosables et exploitables par des engins mécaniques, et situées par ailleurs dans la plaine proche du bourg. Cela assure la légalité du plan dans la mesure où cette urbanisation isolée est intégrée à l'environnement<sup>4</sup>. Mais, tel n'a pas été le cas à Megève lorsque la commune classa illégalement en zone à urbaniser UC des parcelles éloignées du bourg dont une était encore exploitée en fermage<sup>5</sup>.

Toutefois, la création d'un emplacement réservé par le POS d'une commune des Alpes-Maritimes en vue de la création d'une aire de stationnement et d'équipements sportifs a été jugée légale car le terrain concerné « *est une prairie de fauche d'une superficie de 4 300 mètres carrés à proximité immédiate du village ; que, compte tenu de l'existence, dans la commune, d'un millier d'hectares de prairies de fauche destinées à l'élevage ovin, le rôle et la place de ce terrain dans le système d'exploitation local ne faisait pas obstacle à son classement en emplacement réservé [...]* »<sup>6</sup>.

À l'inverse, une commune peut aussi parfois classer par erreur des terrains en zone agricole. Tel est le cas lorsqu'une parcelle qui entoure une maison d'habitation est classée par une commune de Chartreuse pour partie en zone UA et pour partie en zone NC tandis qu'elle est nettement séparée de la parcelle agricole voisine par une haie. Cette césure dans le paysage permet de percevoir la parcelle dans son ensemble comme une dépendance de la maison d'habitation et comme se rattachant également aux parties urbanisées de la commune, d'autant qu'elle n'est pas utilisée à des fins agricoles et est desservie par les réseaux<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Cité par B. Poujade, Urbanisme et montagne : l'exemple de Megève, *Mélanges J. Morand-Devillers*, 2007, p. 711.

<sup>4</sup> CE 22 sept. 1997, Commune d'Eygliers, req. n°137416.

<sup>5</sup> CE 9 juill. 1997, Morand, req. n°123241.

<sup>6</sup> CE 10 juin 1998, Commune de Cipières, req. n°16871 8.

<sup>7</sup> CAA Lyon 14 oct. 2008, req. n°07LY00737.

## B. Le PLU et l'extension de l'urbanisation dans le respect du principe de continuité

**Article L. 145-3 III du code de l'urbanisme** – Sous réserve [...] l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants [...].

Il est nécessaire de bien cerner la notion d'urbanisation en continuité puis de s'attarder sur la définition des « bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants » et enfin d'observer comment le juge apprécie concrètement la continuité.

### ■ La notion d'urbanisation en continuité

Le principe cardinal en montagne est l'obligation d'urbaniser en continuité de l'existant. Autrefois, avant d'être affirmé en droit, ce principe était justifié par la nécessité d'assurer une solidarité entre les villageois soumis à des conditions de vie difficiles et de préserver les surfaces agricoles. On s'est éloigné de ces justifications de bon sens aujourd'hui, mais le principe reste majeur. Il a été affirmé par la directive Montagne de 1977 puis par la loi Montagne en 1985. Certaines justifications sont toujours d'actualité, comme la préservation des terres agricoles, tandis que d'autres sont plus contemporaines, comme la préservation des paysages ou la lutte contre l'étalement urbain. Toutefois, le principe a été érodé avec le temps et les dérogations sont nombreuses.

Le principe conduit à proscrire sur l'ensemble du territoire communal ou intercommunal toute « *urbanisation dispersée* »<sup>8</sup>. Il consiste en une « *prohibition générale de l'urbanisation isolée* »<sup>9</sup> incompatible avec la préservation de l'environnement, des terres agricoles ou la limitation des risques naturels. Peu importe au demeurant la destination ou l'usage des constructions ou installations. Plus qu'un principe c'est même un objectif que devraient poursuivre les PLU de montagne. Il revient au PLU de projeter, le cas échéant, les espaces nécessaires à l'urbanisation en utilisant des zonages compatibles avec l'article L. 145-3 III. Le PLU peut aussi délimiter, bien que ce ne soit pas une obligation, les lieux supports de la continuité (hameaux, etc.)<sup>10</sup>. Il conviendra de les identifier et de les délimiter dans le rapport de présentation<sup>11</sup>. Sinon, le risque est que l'autorité compétente puisse légitimement refuser de délivrer un permis en se fondant sur les dispositions de la loi Montagne alors même que le terrain d'assiette du projet se trouve pourtant dans une zone constructible du plan<sup>12</sup>. Une approche globale du traitement de l'urbanisation dans le PLU (notamment par un lien cohérent entre PADD/rapport de présentation/règlement, etc.) est la principale clé de réduction des risques contentieux.

<sup>8</sup> CAA Nancy 30 juin 2011, Min. écologie, req. n°10NC01469.

<sup>9</sup> CAA Marseille 9 déc. 2010, req. n°09MA00019.

<sup>10</sup> C. urb., art. L. 145-3-III, al. 2.

<sup>11</sup> Illustration : CAA Lyon 11 oct. 2011, Communauté d'agglomération du lac du Bourget, req. n°10LY01274.

<sup>12</sup> V. CAA Marseille 25 nov. 2010, req. n°09MA00127. *Nota bene* : la superficie des zonages ne doit pas être trop importante afin d'éviter les refus d'autorisation de construire pour discontinuité d'un projet dont l'emprise parcellaire serait trop éloignée des constructions existantes tandis que l'on se situerait bien en zone U ou AU, sauf à être en mesure d'accueillir des projets d'aménagement d'ensemble sur des terrains de grande superficie permettant la jointure avec l'existant.

La notion d'urbanisation a été notamment précisée pour la mise en œuvre de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme<sup>13</sup>. En principe, une zone urbanisée est une zone pourvue de tous les équipements publics et caractérisée par la présence aux alentours d'un nombre suffisant de constructions<sup>14</sup>.

La notion de continuité n'est pas définie par le code de l'urbanisme, par exemple en termes de distances minimales ou d'autres critères permettant d'apprécier la cessation de continuité. Elle est relative à une forme d'urbanisation. Elle peut s'apparenter à la contiguïté absolue ou à une petite distance entre les constructions existantes et le projet. L'article L. 145-3 III, alinéa 2 prévoit toutefois que la délimitation par la commune dans son PLU « *des hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels il prévoit une extension de l'urbanisation* » s'appuie sur la prise en compte de **trois critères** que sont :

- *les caractéristiques traditionnelles de l'habitat,*
- *les constructions implantées,*
- *et l'existence de voies et réseaux.*

Dans la loi Montagne, les supports juridiques représentatifs de l'urbanisation – *une ribambelle de termes de l'article L. 145-3 III faisant référence à une réalité physique devenue de plus en plus petite au fil du temps* – ne sont pas clairs. Si le principe de continuité est simple en apparence, son application va en revanche dépendre des circonstances locales qu'ont à apprécier les rédacteurs du PLU. Chaque cas est différent. Au contentieux, le juge administratif utilise les différents critères juridiques et géographiques : il évalue les distances entre les bâtiments, la densité et la logique de l'urbanisation locale, les caractéristiques architecturales, les routes, la qualité du sol et son usage, le tout étant arbitré par des considérations topographiques ou géographiques ou par la présence des équipements publics.

■ **La définition des « bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants »**

Il n'existe pas de définition précise de ces notions supports de l'extension de l'urbanisation dans le cadre de la loi Montagne. On ne peut pas les définir par rapport à un nombre précis d'habitations, car leur forme varie selon les lieux et le positionnement des bâtiments<sup>15</sup>. Certes, la notion de village fait directement référence au chef-lieu ou au bourg principal. Mais c'est plus délicat pour les notions de hameaux et de groupes de construction.

**Le hameau** – Pour le Conseil d'État un hameau est « *caractérisé par l'existence de plusieurs bâtiments suffisamment proches les uns des autres pour être regardés comme groupés* ». L'important est le rapport de proximité des bâtiments et non pas la contiguïté des parcelles. En l'espèce, six constructions étaient distantes les

<sup>13</sup> En l'absence de PLU ou de POS, la construction est limitée en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune.

<sup>14</sup> CE 7 déc. 1990, Bouvier, req. n°83454. – CE 25 avr. 1990, Dlle Cuenin, req. n°86908. Mais est une partie non urbanisée d'une commune un domaine de 45 hectares en partie boisé et vierge, même si des habitations le bordent à l'est et à l'ouest et si une desserte (insuffisante) en eau et assainissement est assurée : CE 26 nov. 1990, SA Société Hôtelière et immobilière Paris Provence ; Rec. CE, tables p. 1041 ; idem d'un terrain à 700 mètres du village malgré la présence d'une seule construction datant de 15 ans : CE 5 janv. 1994, Reverson, req. n°136744.

<sup>15</sup> Rép. min., JOAN 13 mars 2012, n°127552.



unes des autres d'environ 30 mètres ; « *qu'une implantation aussi éparse ne caractérise pas un hameau de montagne* »<sup>16</sup>. Toutefois, le rapport de proximité entre les bâtiments est variable selon les régions, d'où l'impossibilité d'une définition générale du hameau. Par exemple, en Haute-Savoie ou en Beaufortin, l'habitat est en général plus diffus que dans les Alpes du sud. Une réponse ministérielle a tenté de synthétiser les approches : « [...] *On entend par hameau un petit groupe d'habitations (une dizaine ou une quinzaine de constructions au maximum) pouvant comprendre également d'autres constructions telles que des bâtiments d'exploitation agricole en zone de montagne, isolés et distincts du bourg ou du village. Il n'est nullement nécessaire, pour qu'un groupe de constructions soit qualifié de hameau, qu'il comprenne un commerce, un café ou un service public. À l'inverse, l'existence de tels équipements ne suffit pas à estimer qu'on est en présence d'un hameau ou d'un village. Ce qui caractérise le hameau, c'est une taille relativement modeste et le regroupement des constructions. La taille et le type d'organisation des hameaux dépendent très largement des traditions locales, et aucune définition générale et nationale ne peut y être apportée. Les villages, petites agglomérations rurales, sont plus importants que les hameaux et comprennent ou ont compris des équipements ou lieux collectifs administratifs, culturels ou commerciaux, même si, dans certains cas, ces équipements ne sont plus en service, compte tenu de l'évolution des modes de vie [...]* »<sup>17</sup>.

**Les groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants** – Cette notion, qui n'existait pas dans le texte initial de la loi Montagne<sup>18</sup>, a été précisée par le juge administratif. Il convient de l'entendre comme « *un groupe 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 ; que pour déterminer si un projet de construction réalise une urbanisation en continuité par rapport à un tel groupe, il convient de rechercher si, par les modalités de son implantation, notamment en termes de distance par rapport aux constructions existantes, ce projet sera perçu comme s'insérant dans l'ensemble existant* »<sup>19</sup>. Quant à la notion de constructions « traditionnelles », au sens large et au-delà d'un strict sens architectural, elle peut viser des constructions dont la destination n'est pas l'habitation, ce qui, en montagne, eu égard à la tradition économique locale, pourrait concerner des bergeries ou des étables, des granges, des fermes voire des bâtiments de « l'industrie » agricole (coopératives fromagères, laiteries...).

#### ■ **L'appréciation concrète par le juge administratif de la continuité**

**Légalité du classement par un PLU intercommunal d'une partie de parcelles en zone à urbaniser** – Il est jugé que le secteur AUd litigieux est « *situé en contiguïté*

<sup>16</sup> CE 5 févr. 2001, Secrétaire d'État au logement / Commune de Saint-Gervais, req. n°217796. Autre exemple : quelques constructions constituées d'un kiosque pour vente à emporter, d'un poste de secours, d'un chalet restaurant, des chalets de départ et d'arrivée d'un télésiège et d'un chalet lié à une activité de scooter des neiges, aucune n'étant à usage principal d'habitation, ne sauraient être regardées comme formant un hameau existant au sens de l'article L. 145-3 : CAA Lyon 23 mars 2004, Consorts Constant Marmillon, req. n°00LY0007 1.

<sup>17</sup> Rép. min. n°07848, *JO Sénat* 27 août 2009, p. 2046.

<sup>18</sup> Elle résulte de la loi Urbanisme et habitat de 2003.

<sup>19</sup> Pour apprécier des cas concrets : CAA Lyon 22 juin 2006, Préfet de la Haute-Savoie, req. n°05LY01465 ; *Rec. CE*, tables. – CAA Lyon 24 nov. 2009, Commune de Bonne, req. n°07LY02682. – CAA Lyon 28 sept. 2010, req. n°08LY0 2384.

d'un ensemble de trois constructions qui, bien que n'étant pas regroupées pour former un hameau, sont situées à quelques dizaines de mètres les unes des autres ; que ces constructions peuvent être regardées comme formant un groupe d'habitations au sens des dispositions précitées du III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme ». La solution retenue ici est à relier avec la cohérence globale du PLU. Le secteur litigieux AU avait été identifié comme un groupement bâti existant dans le rapport de présentation. Il a été jugé également que ce classement ne compromettrait pas un autre objectif du PLU qui est de protéger l'activité agricole, de préserver les lignes de crête et de conserver les espaces paysagers ouverts<sup>20</sup>. Lorsqu'une commune de montagne n'a pas de document d'urbanisme ou de politique d'urbanisation claire, le juge semble toutefois plus strict pour admettre la continuité de l'existant et qualifier quelques maisons diffuses de « groupe de construction »<sup>21</sup>.

**La continuité** demeure lorsqu'une zone classée constructible (UC) est certes située à plus d'un kilomètre du bourg, mais dans le prolongement d'un petit groupe de constructions et que ce classement est cohérent car il va dans le sens du développement de l'urbanisation locale<sup>22</sup>.

**La limite communale** ne rompt pas la continuité urbaine. Un terrain situé à proximité immédiate de plusieurs parcelles d'une commune voisine qui supportent des habitations et sont desservies par des voies d'accès et des réseaux ne se situe pas en rupture de continuité avec les bourgs et villages existants<sup>23</sup>.

**Malgré une distance importante** avec les éléments de l'urbanisation proche (120 à 250 m), il a été jugé qu'une construction litigieuse était régulière parce qu'édifiée en continuité de la zone déjà urbanisée d'une station en considération des caractéristiques architecturales et des principes d'urbanisation retenus pour l'aménagement de la station (Arc 1800), constituée principalement d'un bâti espacé de grand volume<sup>24</sup>.

**Non-continuité** : la parcelle d'assiette du projet est placée à 130 mètres de la plus proche des constructions constituant un hameau ; que cet espace de 130 mètres est dépourvu de toute construction ; qu'une telle distance ne permet pas de regarder le projet comme situé dans la continuité dudit hameau<sup>25</sup>.

**Une barrière physique** peut aider le juge ou les rédacteurs des PLU à caractériser la discontinuité : c'est le cas des routes<sup>26</sup> ou des obstacles naturels tels des

<sup>20</sup> CAA Lyon 11 oct. 2011, Communauté d'agglomération du Lac du Bourget, req. n°10LY01274, précit.

<sup>21</sup> CAA Marseille 11 juill. 2011, req. n°09MA02807.

<sup>22</sup> CAA Lyon 10 juin 1997, Commune de Contamines-Montjoie, req. n°96LY00389 ; *BJDU* 5/97, p. 459. – Autre exemple de continuité pour la création d'un « pôle bois » de 25 hectares en zone NA au POS en continuité de deux zones U : CE 11 déc. 1996, Commission de protection des eaux de Franche-Comté, req. n°161883.

<sup>23</sup> CE 5 janv. 1994, Cribier, req. n°129646 ; *Rec. CE*, tables p. 1127.

<sup>24</sup> TA Grenoble 14 mai 2002, Abate, req. n°0003042 ; obs. P. Soler-Couteaux, *RD imm.* 2003, p. 584.

<sup>25</sup> CAA Lyon 8 févr. 2007, req. n°06LY01787. – Autres exemples d'incompatibilité du plan : CE 10 juin 1998, Commune d'Allonziers-la-Caille, req. n°163708. – CE 10 mai 1995, Commune de Saint-Blaise, req. n°149485. – Ou de discontinuité illicite : CAA Bordeaux 23 juin 2011, Commune de Bagnères-de-Bigorre, req. n°10BX02236.

<sup>26</sup> CAA Marseille 23 avr. 2010, req. n°08MA01705. – Également CAA Marseille 20 oct. 2011, Min. écologie, req. n°09MA03284.



barrières végétales<sup>27</sup>, une falaise<sup>28</sup>, un cours d'eau<sup>29</sup>, une rupture de pente<sup>30</sup> ou une bande de terrain située en zone NB<sup>31</sup>. Mais ce ne sont que des indices de **rupture physique de continuité**.

## 2. Le PLU et les dérogations générales au principe de continuité de l'urbanisation

Le code de l'urbanisme prévoit de nombreuses dérogations au principe d'urbanisation en continuité. Plusieurs sont applicables par la seule volonté des rédacteurs du PLU de montagne, pour peu qu'ils remplissent les conditions exigées du code de l'urbanisme (respectivement § A et B). Quant aux UTN, leur mise en œuvre exige la création ou l'adaptation des PLU (C).

### A. La réalisation d'une étude intégrée au PLU justifiant une urbanisation en discontinuité

En vertu de l'article L. 145-3 III a du code de l'urbanisme, l'obligation d'urbaniser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants ne s'applique pas lorsque le SCOT comporte une étude **justifiant**, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est **compatible** avec trois objectifs de protection ou de préservation :

- 1/ le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières,
  - 2/ la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel,
  - 3/ ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels ;
- l'étude est soumise, **avant l'arrêt** du projet de PLU, à la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites dont **l'avis** est joint au dossier de **l'enquête publique** ;
  - le PLU délimite alors les **zones à urbaniser** (AU des PLU ou NA des POS) dans le respect des conclusions de cette étude.

Cette étude « de discontinuité » est produite selon une procédure contraignante qui n'est pas de nature à alléger la réalisation déjà lourde d'un PLU. On peut notamment observer que l'étude est soumise pour avis à la commission des sites avant « l'arrêt » du projet. L'arrêt du PLU est une étape juridique charnière, d'autant qu'elle peut être le temps du bilan de la concertation. Elle n'est pas nécessaire à toutes les procédures : elle l'est pour la création et la révision du PLU/POS, mais ne l'est pas pour les procédures plus rapides<sup>32</sup>. Ainsi, on ne

<sup>27</sup> CAA Nancy 30 juin 2011, Min. écologie, req. n°10NC01469.

<sup>28</sup> CAA Lyon 25 oct. 2011, Commune de Villarodin-Bourget, req. n°10LY00619.

<sup>29</sup> TA Grenoble 30 juin 1992, Baillard, req. n°902440.

<sup>30</sup> CE 5 févr. 2001, Secrétaire d'État au logement, req. n°217798. – CAA Lyon 18 nov. 2003, Commune de Saint-Gervais, req. n°00LY02699.

<sup>31</sup> Bande dont l'une des faces est séparée d'environ 80 mètres d'une zone UB : CAA Lyon 18 févr. 1997, SCI Cret du Four, req. n°95LY00005.

<sup>32</sup> Voir les procédures de révision/modification : c. urb., art. L. 123-13 et L. 123-13-1, L. 123-14. L'ouverture discontinuée à l'urbanisation engendre des conséquences importantes laissant penser

pourrait se prévaloir de l'article L. 145-3 III a en ayant recours à la procédure de modification des PLU ou des POS ou à la déclaration de projet. C'est logique au sens où une telle étude devrait être une partie intégrante de la réflexion liée à la définition du parti d'urbanisme local. Or, elle est parfois utilisée de manière réactive comme parade à l'annulation par le juge administratif de dispositions du PLU<sup>33</sup>.

Cette étude peut être aussi réalisée au niveau intercommunal et intégrée au SCOT. L'article R. 122-1 du code de l'urbanisme énonce que les PLU doivent « *respecter les conclusions de cette étude* ». Les PLU devront donc s'y soumettre strictement.

#### **B. La délimitation de hameaux et de groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement et de zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées**

L'obligation d'urbaniser en continuité ne s'applique pas non plus dans le cas prévu par l'article L. 145-3-III b du code de l'urbanisme. En l'absence d'une étude de discontinuité, le PLU peut délimiter des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement ou des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées.

Mais, il faut préciser que les possibilités d'urbaniser de l'article L. 145-3-III b ne peuvent être mises en œuvre **que si** le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières, de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard ou de protection contre les risques naturels **impose** une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante<sup>34</sup>. Autrement dit, en l'absence de toute possibilité d'urbaniser en continuité sans porter atteinte aux espaces agricoles, naturels ou à la protection contre les risques naturels, le dernier recours qu'il reste à une commune pour se développer sera la création de cette urbanisation discontinuée. Mais elle peut aussi choisir de ne pas se développer.

#### **■ Le PLU peut délimiter des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement**

La notion de hameaux et de groupes d'habitations « nouveaux intégrés à l'environnement » n'est pas non plus très claire. Il revient aux PLU d'encadrer strictement leur création : mesure des impacts environnementaux dans le rapport de présentation, détermination des orientations souhaitées dans le PADD, définition des conditions architecturales ou paysagères dans le règlement (mobiliser notamment les articles 11 et 13 afin de s'assurer de l'intégration

---

que la procédure de révision s'impose : elle est de nature à changer les orientations définies par le PADD ou à réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ou à réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels.

<sup>33</sup> Par exemple, le PLU de Chamonix a été annulé partiellement (TA Grenoble 25 oct. 2007, req. n°0506062) au motif qu'une zone classée à urbaniser ne respectait pas le principe de continuité de l'urbanisation de l'article L. 145-3 III. En réaction, afin de lever cette annulation partielle, la commune a souhaité utiliser la procédure de révision simplifiée de son PLU pour y inclure une étude spécifique de discontinuité dédiée au secteur concerné. Étude pour l'urbanisation en discontinuité du secteur des Arberons – Argentières – Commune de Chamonix, nov. 2009, 25 p.

<sup>34</sup> Illustration : CE 22 sept. 1997, Commune d'Eygliers, req. n°137416 ; Rec. CE, tables p. 1114.

architecturale et paysagère)<sup>35</sup>. Il est également utile d'en encadrer le développement par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) afin de doter le secteur d'un plan de masse et faire apparaître l'implantation rationnelle des constructions, ou au moins leur zone d'implantation, sans fixer la localisation trop précisément toutefois<sup>36</sup>. Le juge administratif a tenté de préciser au cas par cas ce qu'il fallait d'une part entendre par hameau ou groupe d'habitations<sup>37</sup> et apprécié, d'autre part, leur intégration à l'environnement. On peut rappeler l'affaire de la ZAC sur la rive du lac de Fabrèges dans les Pyrénées : n'est pas un hameau nouveau, le programme d'aménagement de 30 000 mètres carrés, 2 000 lits et équipements divers<sup>38</sup>. Quant à l'intégration à l'environnement, le jugement est relatif au contexte urbain local. Le juge apprécie notamment l'adaptation du projet à la topographie et son traitement architectural ou paysager<sup>39</sup>.

■ **Le PLU peut délimiter des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées**

Cette possibilité est fortement encadrée par l'article L. 145-3 III b. Elle peut intervenir :

- à titre **exceptionnel** (notion non précise...),
- et après **accord** de la chambre d'agriculture et de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites.

La notion de « *capacité d'accueil* » des espaces destinés à l'urbanisation n'est pas définie quantitativement et laisse place à de nombreuses interprétations. Alors qu'elle doit être appréhendée par les PLU des communes littorales<sup>40</sup> et qu'à plusieurs reprises les dispositions particulières relatives à la montagne en font état, rien n'est exigé pour que sa détermination se fasse dans le cadre des PLU de montagne<sup>41</sup>. Le PLU paraît cependant tout indiqué pour être le « lieu » de la prévision des capacités d'accueil (par le rapport de présentation et le PADD) sous contrôle du juge administratif. Celui-ci va notamment confronter la compatibilité de l'accroissement des possibilités d'urbanisation qu'engendre la création de zones de capacités d'accueil limitées avec l'impératif de préserver les espaces naturels et agricoles<sup>42</sup>. Il semble aussi important pour estimer la capacité d'accueil

<sup>35</sup> Voir les travaux du GRIDAUH sur l'écriture des règlements de zone dont G. Godfrin (art. 13 : espaces libres), P. Billet (art. 11 : aspect extérieur)...

<sup>36</sup> Sur le degré de précision des plans de masse : CE 29 déc. 2004, SCI Villa d'Auteuil, req. n°249034.

<sup>37</sup> Concernant la notion de hameau, on se référera aux développements précédents. Voir notamment CE 5 févr. 2001, Commune de Saint-Gervais, req. n°217796, précit.

<sup>38</sup> CE 9 oct. 1989, Fédération des sociétés pour l'étude et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest, req. n° 82094 ; *Rec. CE*, tables p. 983.

<sup>39</sup> Voir par analogie une affaire concernant la loi Littoral et le contrôle très circonstancié du juge pour reconnaître la qualité de hameau nouveau intégré à l'environnement : CAA Marseille 20 nov. 2009, Commune de Mandelieu-la-Napoule, req. n°08MA02832.

<sup>40</sup> C. urb., art. L. 146-2.

<sup>41</sup> Outre le b de l'article L. 145-3 III, le dernier alinéa de l'article L. 145-3 III énonce aussi que « *La capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles mentionnés aux I et II du présent article* ». Cette notion est aussi utilisée pour déterminer la compétence préfectorale en matière d'UTN (voir c. urb., art. L. 145-11).

<sup>42</sup> CE 10 juin 1998, Commune de Cipières, req. n°16871 8.

d'espaces urbanisés et à urbaniser que les autorités locales ne se bornent pas à assurer seulement l'équilibre spatial entre développement de l'urbanisation et préservation des zones naturelles ou agricoles, mais qu'elles doivent aussi examiner la nature des équipements et réseaux publics existants ou prévus et savoir en particulier s'ils seraient suffisants ou non pour répondre à l'extension d'une urbanisation<sup>43</sup>.

### C. Les unités touristiques nouvelles et le PLU

L'unité touristique nouvelle (UTN)<sup>44</sup> est une procédure requise lors de la mise en œuvre de certains projets de développement touristique. En l'absence de SCOT (lequel peut créer les UTN)<sup>45</sup>, c'est une procédure d'autorisation étatique qui est nécessaire pour réaliser localement l'UTN. Mais, autorisée ou non par l'État, l'UTN ne peut être menée en faisant abstraction du PLU. En vue de la réalisation d'une UTN, il appartient aux communes concernées de se doter des documents d'urbanisme nécessaires (PLU ou POS) afin que puissent être délivrées par la suite les autorisations d'occupation du sol (phase de réalisation)<sup>46</sup>. Concernant le projet d'UTN, soit le PLU n'existe pas et il devra être réalisé, soit il préexiste et il doit être alors adapté si le projet d'UTN n'est pas compatible avec ses dispositions. Mais cette incompatibilité n'empêche pas la décision autorisant la création de l'UTN d'intervenir. Autrement dit, si une UTN ne peut être réalisée que dans une commune dotée d'un PLU, cela n'impose pas que le PLU permette, à la date de la décision autorisant la création de l'UTN, la réalisation de ce projet<sup>47</sup>. Par contre, si la procédure d'élaboration, de modification ou de révision du PLU peut valablement être engagée avant que la décision de création de l'UTN ait été prise, un tel document d'urbanisme ne saurait être légalement approuvé s'il comporte des dispositions incompatibles avec les exigences du III de l'article L. 145-3 avant que l'UTN n'ait été créée. Seule la création de l'UTN est de nature à permettre de s'affranchir du principe d'urbanisation en continuité<sup>48</sup>. Outre l'engagement d'une procédure classique de révision du PLU, si besoin, la mise en compatibilité du PLU pourra résulter, à l'issue d'une enquête publique, d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet qu'exigerait la mise en œuvre d'une UTN<sup>49</sup>.

Les PLU situés en zone de montagne qui prévoient la réalisation d'UTN soumises à l'autorisation de l'Etat<sup>50</sup> doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale (évaluation de l'incidence de certains plans et programmes sur l'environnement : EIPPE)<sup>51</sup>. Si, au moment de la rédaction d'un PLU, une commune n'a aucun projet

<sup>43</sup> Parallèle ici fait avec les communes du littoral : voir L. Prieur, *L'écriture des PLU littoraux*, fiche 3, p. 4, précit.

<sup>44</sup> C. urb., art. L. 145-9 et R. 145-1 et s.

<sup>45</sup> C. urb., art. L. 122-1-10.

<sup>46</sup> C. urb., art. L. 145-11.

<sup>47</sup> CE 16 juin 2000, Min. équipement, req. n° 182395. – CAA Marseille 30 août 2001, Fédération pour les espaces naturels et l'environnement catalan, req. n° 98MA00513.

<sup>48</sup> CE 22 janv. 2003, Commune de Saint-Ours-les-Roches, req. n° 212522 ; *Rec. CE*.

<sup>49</sup> C. urb., art. L. 123-16, R. 123-23-1.

<sup>50</sup> Que ce soit l'autorisation du préfet de massif ou celle du préfet de département, autorisations requises dès lors qu'aucun SCOT n'autorise ces UTN.

<sup>51</sup> C. urb., art. R. 121-14, II, 3° dans sa rédaction applicable au 1<sup>er</sup> février 2013. Si les PLU prévoient des UTN et que celles-ci sont préalablement autorisées par le SCOT, l'EIPPE du PLU n'est pas nécessaire du fait que le SCOT a déjà fait l'objet d'une EIPPE. Mais, au demeurant en ce cas, rien n'empêche de faire volontairement l'EIPPE du PLU concerné par une UTN autorisée par un SCOT

suffisamment précis d'UTN soumise à autorisation de l'Etat, le PLU n'a pas à faire l'objet d'une EIPPE à ce titre. En revanche, sitôt le projet défini et en parallèle de la demande d'autorisation UTN à l'État, la commune devra soumettre son PLU à l'EIPPE et engager une procédure de révision du PLU et, s'il convient d'ouvrir un secteur à l'urbanisation, adapter le plan à l'opération touristique projetée.

Le PLU pourra enfin contribuer à viser les objectifs de l'article L. 145-3 IV en matière de développement touristique, que ce développement dépende de la procédure UTN ou non : « *Le développement touristique et, en particulier, la création d'une unité touristique nouvelle doivent prendre en compte les communautés d'intérêt des collectivités locales concernées et contribuer à l'équilibre des activités économiques et de loisirs, notamment en favorisant l'utilisation rationnelle du patrimoine bâti existant et des formules de gestion locative pour les constructions nouvelles. Leur localisation, leur conception et leur réalisation doivent respecter la qualité des sites et les grands équilibres naturels* ». Ainsi, les projets d'aménagement touristique seront encadrés par les différentes pièces du PLU. Et ce d'autant plus si l'État n'a pas à autoriser l'UTN en présence d'un SCOT qui s'en chargerait et avec lequel un PLU devrait être compatible.

### **3. Le PLU et les possibilités de construire ponctuellement par exception au principe de continuité**

Outre les dérogations générales au principe de continuité, les dispositions particulières à la montagne peuvent permettre certaines constructions<sup>52</sup>, dont celles nécessaires aux activités agricoles et aux équipements sportifs (A). Elles permettent aussi l'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension limitée des constructions existantes (B), ainsi que les installations ou les équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées (C).

#### **A. Les constructions nécessaires aux activités agricoles et les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée**

Les constructions nécessaires aux activités agricoles et les équipements sportifs peuvent être autorisés en vertu de l'article L. 145-3 I du code de l'urbanisme. Ces constructions ne sont pas soumises à l'obligation d'urbanisation en continuité. Mais les PLU interviendront pour assurer notamment le respect de conditions architecturales ou paysagères.

##### **■ Constructions nécessaires aux activités agricoles<sup>53</sup>**

Les constructions doivent être strictement nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières<sup>54</sup>. Une construction est *agricole* en fonction de sa destination. Elle ne l'est ni en fonction de la qualité ou de la profession du

---

après un examen « au cas par cas » comme le permet l'art. R. 121-14 III. *Nota bene* : jusqu'au 31 janvier 2013, le code de l'urbanisme soumet à EIPPE les seuls PLU qui prévoient la réalisation d'UTN soumises à l'autorisation du préfet de massif (art. R. 121-14, II, 2°c).

<sup>52</sup> Les dispositions permissives de l'article L. 145-3 (I, III) abordées ci-après concernent le bâti autre que les chalets d'alpage : voir fiche 5.

<sup>53</sup> Les dispositions générales du code de l'urbanisme et notamment l'article R. 123-7 permettent aussi en zone agricole les constructions et installations *nécessaires* à l'exploitation agricole.

<sup>54</sup> CAA Marseille 24 janv. 2008, Commune de Sainte-Agnès, req. n°05MA01805.

pétitionnaire<sup>55</sup>, ni en fonction du régime social du pétitionnaire (cotisation à la mutuelle agricole...), même si le projet est utile pour assurer la viabilité économique de l'exploitation<sup>56</sup>.

#### ■ **Les équipements sportifs**

Un restaurant d'altitude ne constitue pas un équipement sportif au sens de l'article L. 145-3 I, c'est-à-dire nécessaire à la pratique de sports de montagne, alors même qu'il serait lié au domaine skiable et utile aux activités de ce domaine<sup>57</sup>. Les campings non plus<sup>58</sup>. Ils comportent souvent des constructions : blocs sanitaires, locaux d'accueil, logements de fonction... et doivent être implantés en continuité de l'urbanisation par principe<sup>59</sup>. Un camping n'est pas directement un équipement sportif lié à la pratique du ski/randonnée. L'adverbe « notamment » de l'article L. 145-3 I se rattache exclusivement à la notion d'équipement sportif et non pas à la notion d'équipement. Un camping, s'il peut être utile à des personnes pratiquant toute activité sportive en montagne, n'est pas un équipement sportif *stricto sensu*. De surcroît, il accueille aussi des touristes non sportifs. Il est classé équipement d'hébergement touristique ou, au mieux, équipement de loisir, que ce soit dans le code du tourisme (art. L. 433-1) ou dans le code de l'urbanisme (art. R. 421-19, etc.). Pour être sportif, un équipement doit être strictement nécessaire à la pratique du sport, ce qui est le cas des remontées mécaniques par exemple.

### **B. L'adaptation, le changement de destination, la réfection et l'extension limitée des constructions existantes**

**Article L. 145-3 III du code de l'urbanisme** – Sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes [...], l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les [...].

Ces notions sont éminemment sujettes à interprétation. Elles ne sont pas impératives et s'entendent comme des habilitations pour les rédacteurs de PLU à les utiliser. Il revient au règlement du PLU d'en préciser les conditions d'application, voire d'interdire ces modalités d'évolution des constructions existantes sous réserve d'une motivation d'intérêt général suffisante et à condition que le plan s'inscrive toujours dans un rapport de compatibilité avec les autres dispositions de la loi Montagne. On s'attardera sur le changement de destination, la réfection et l'extension limitée.

#### ■ **Le changement de destination**

Les changements de destination (c'est-à-dire le passage d'une catégorie de construction prévue par le code de l'urbanisme à une autre<sup>60</sup>) sont possibles en

<sup>55</sup> Rép. min., JO Sénat 23 août 2007, n°00598. – Rép. min., JOAN 27 mars 2012, n°125748.

<sup>56</sup> Refus pour un gîte : CE 14 févr. 2007, Min. transports, req. n°282398. – Refus pour un stand de vente des produits de la ferme : CAA Marseille 23 sept. 2004, Mlle Nou, req. n°00MA00726. Ces décisions concernent l'application de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme.

<sup>57</sup> CAA Lyon 23 mars 2004, Consorts Constant-Marmillon, req. n°00LY00071.

<sup>58</sup> En dépit d'une décision très contestable : CAA Nancy 4 juin 1998, Chauvin, req. n°95NC01029.

<sup>59</sup> L'implantation des campings ne peut déroger au principe d'urbanisation en continuité que si elle relève de la procédure UTN ou des dispositions spéciales autour des lacs (voir fiche 4).

<sup>60</sup> L'article R. 123-9 du code de l'urbanisme définit neuf destinations générales : habitation, hôtellerie, bureaux, commerces, artisanat, industrie, exploitation agricole ou forestière, entrepôt, construction et installation nécessaire au service public ou d'intérêt collectif.



zone de montagne. Mais le PLU peut encadrer ces changements et même interdire certaines destinations<sup>61</sup>.

En zone agricole (A), le changement de destination des bâtiments agricoles peut de toute façon être autorisé par les dispositions générales du code de l'urbanisme<sup>62</sup>. Le règlement peut désigner les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement ne compromet pas l'exploitation agricole. Ces bâtiments agricoles doivent être identifiés dans les documents graphiques du règlement (et le changement de destination justifié dans le rapport de présentation ou dans une fiche annexée).

#### ■ **La réfection**

La réfection est étymologiquement assimilable à la réparation ou à la restauration. Elle est également proche de l'adaptation<sup>63</sup>, de l'aménagement ou du réaménagement. Ce n'est pas la reconstruction totale, mais la frontière est mince entre ces notions. Une reconstruction partielle est également une restauration ou une réfection. Mais un projet soi-disant de réaménagement de bâtiments autrefois à usage de ferme et qui consiste en fait en la reconstruction totale de bâtiments en partie en ruine et désaffectés est équivalent à une véritable reconstruction<sup>64</sup>. Il existe dans le code de l'urbanisme d'autres dispositions que celles de la loi Montagne pour encadrer les restaurations. Plusieurs régimes coexistent et il convient de les appliquer sans aller à l'encontre des objectifs de la loi Montagne. L'article L. 111-3, alinéa 2 du code de l'urbanisme autorise par exemple la restauration (indépendamment du zonage et de la région en France) : « *Peut également être autorisée, sauf dispositions contraires du PLU la restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs lorsque son intérêt architectural ou patrimonial en justifie le maintien et sous réserve de respecter les principales caractéristiques de ce bâtiment* ». Mais il ne s'agit pas de transformer le bâtiment par élévation ou d'en faire une modification radicale. La restauration sera cependant encadrée par les règles d'un PLU ou les servitudes d'utilité publique (SUP) d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP). Ces plans peuvent même s'y opposer en cas de danger certain pour les éventuels occupants.

L'article L. 111-3, alinéa 1 énonce également que « *La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démolé 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* ». Ce droit à la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre – le cas n'est pas rare en montagne – est relatif. Tout d'abord, les SUP sont, là-encore, au nombre des dispositions susceptibles de faire obstacle à cette reconstruction. En effet, on ne peut bénéficier de l'autorisation de reconstruire dans une zone à risque certain et

<sup>61</sup> Rép. min. n°02628, JO Sénat 26 déc. 2002, p. 3240.

<sup>62</sup> En application des articles L. 123-3-1, R. 123-7 et du 2° de l'article R. 123-12 du code de l'urbanisme.

<sup>63</sup> A été jugée comme ayant pour objet l'adaptation et la réfection d'une construction existante, la transformation d'une ancienne grange en habitat en surélevant notamment la toiture et en agrandissant les ouvertures en façade : CE 28 sept. 1994, Min. équipement, req. n°115541.

<sup>64</sup> CE 13 mai 1992, Fernandez, req. n°107914.

prévisible de nature à mettre gravement en danger la sécurité<sup>65</sup>. Ensuite, le droit de procéder à la reconstruction d'un bâtiment sinistré doit être envisagé conformément aux règles éventuelles du PLU relatives à la reconstruction dont l'objet serait la prévention contre les risques ou la préservation des espaces naturels<sup>66</sup>. Enfin, la reconstruction est réalisée selon la même implantation, la même surface et le même volume que l'immeuble détruit. Lorsque le projet est différent de la construction sinistrée, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions de l'article L. 111-3 et le projet sera apprécié compte tenu des règles d'urbanisme en vigueur lors de la reconstruction<sup>67</sup>. Par ailleurs, pour les chalets d'alpage, il est nécessaire d'obtenir de surcroît l'autorisation de principe du préfet<sup>68</sup>.

Les restaurations doivent aussi respecter l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme qui impose que la construction soit desservie ou en passe de l'être par les réseaux publics. Cela ne concerne toutefois pas les chalets d'alpage.

#### ■ L'extension limitée

L'extension limitée, au risque d'énoncer une évidence, doit être peu importante. Il revient au règlement du PLU de préciser les conditions de l'extension limitée. En général, les services instructeurs considèrent qu'une extension limitée représente au maximum 50 % de la surface déjà autorisée. Dans le PLU, des seuils sont généralement fixés en termes de pourcentage de surface supplémentaire que l'on peut autoriser. Un seuil de 30 % de la surface plancher existante peut être retenu<sup>69</sup> ou un double carcan tel un pourcentage maximum d'augmentation de la surface de plancher existante ne devant conduire à dépasser un maximum de mètres carrés créés. Mais la surface n'est pas le seul critère concerné par le domaine de l'extension limitée. La hauteur, le gabarit, l'emprise peuvent aussi être encadrés, voire les éventuels stationnements exigés. Aux PLU de le préciser. Le caractère limité de l'extension sera contrôlé par le juge administratif.

La notion d'extension limitée semble être une légère extension. Ainsi, un projet qui accroît l'emprise au sol d'un chalet de 73 % et permet la création au premier étage d'une surface habitable jusque-là inexistante ne saurait être regardé comme une légère extension<sup>70</sup>. Mais la notion d'extension limitée ne saurait se confondre totalement avec une notion plus permissive comme la notion d'extension mesurée<sup>71</sup>. Cette dernière est régulièrement utilisée dans le règlement des POS/PLU, peu importe le territoire. Par analogie, les seuils retenus peuvent être comparés. Par exemple l'adjonction à la construction existante d'une extension représentant un accroissement de 55 % de la surface existante n'est pas une extension mesurée<sup>72</sup>. N'est pas non plus une extension mesurée une modification

<sup>65</sup> Exemple d'un chalet précédemment détruit par une avalanche à Valloire : CE 17 déc. 2008, Falcoz, req. n° 305409 ; JCP A 2009, 2047, note Bilet.

<sup>66</sup> Le règlement sanitaire départemental peut également faire obstacle. Voir Rép. min., JO Sénat 19 avr. 2012, n° 22388.

<sup>67</sup> Rép. min., JOAN 21 déc. 2010, n° 90267.

<sup>68</sup> Art. L. 145-3 I ; voir fiche n° 5.

<sup>69</sup> CAA Marseille 3 mai 2001, Hedge, req. n° 98MA01171 (mais l'espèce n'est pas en zone de montagne).

<sup>70</sup> CE 5 juin 1992, M. Perpina, req. n° 119164.

<sup>71</sup> Notion que l'on retrouve par exemple à l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme.

<sup>72</sup> Affaire qui n'a pas de lien avec l'application de la loi Montagne : CE 30 mars 1994, M. et Mme Daguet, req. n° 134550.

des volumes du bâtiment préexistant, par l'élévation d'un bâtiment de 2,83 mètres à 5,27 mètres, par la création d'un nouvel espace habitable et d'une terrasse couverte<sup>73</sup>...

De surcroît, il ne s'agit pas de permettre pour une même construction de multiples légères extensions successives lesquelles, au final, peuvent déboucher sur des agrandissements importants. Pour éviter ce contournement de la règle, le juge administratif a conforté le fait que le règlement d'une zone puisse mentionner la date à laquelle il convient d'apprécier, au jour de la demande d'autorisation, le seuil maximal d'extension permis. Cette date de référence peut être par exemple la date à laquelle le PLU a été approuvé ou est entré en vigueur (ou sa dernière révision). Le juge refuse que la date soit celle de présentation de la demande d'autorisation solution qui permettrait des modifications successives<sup>74</sup>. Par ailleurs, semblent irréguliers les règlements qui obligent que l'extension soit réalisée en « une seule fois ». Ils interdisent ainsi les extensions successives, même celles qui de façon cumulée respectent le seuil maximal d'extension autorisé. Cette contrainte est une obligation de faire, obligation qui n'est pas l'objet des PLU en l'absence d'habilitation législative<sup>75</sup>.

### C. La réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées

**Article L. 145-3 III du code de l'urbanisme** – Sous réserve [...] de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec [...].

C'est une autre importante dérogation au principe d'urbanisation en continuité. La difficulté est de savoir en réalité ce que sont d'une part des installations ou équipements publics, car il n'en existe pas de liste. D'autre part, cela suppose de savoir à partir de quels degrés de nuisance on considère ces installations ou équipements publics comme incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Quelques remarques supplémentaires concerneront les parcs éoliens.

#### ■ Le champ d'application de la dérogation

Concernant les **installations ou équipements publics**, le texte fait-il strictement référence à des installations ou équipements appartenant à une collectivité publique ou fait-il référence à des installations ou équipements intéressant la collectivité publique au sens large, quand bien même leur destination servirait des intérêts privés (sociétés privées délégataires d'un service public, entreprises privées concourant à un but d'intérêt général, etc.) ou s'agit-il d'équipements collectifs ?

La jurisprudence administrative adopte une interprétation plutôt large :

- Parcs solaires : eu égard à son importance et à l'intérêt général du but poursuivi, et alors même qu'il est édifié et exploité par une société privée, un parc photovoltaïque doit être considéré comme un équipement public au sens de l'article L. 145-3 III du code de l'urbanisme<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> CE 23 févr. 1990, M. Basquin c/ Commune de Leucate, req. n°95274. – Voir également CE 31 mars 1993, Commune de Getigne, req. n°94686.

<sup>74</sup> CE 21 nov. 2007, Mme Salle-Gruber, req. n°291017 ; *BJDU* 2008, n°1, p. 12, concl. C. Vérot.

<sup>75</sup> J.-F. Inserguet, Écriture des règlements des zones N, fiche 2, GRIDAUH, p. 4.

<sup>76</sup> TA Toulon 1<sup>er</sup> déc. 2011, Association de défense de l'environnement et du patrimoine forestier, req. n°0901233 ; *AJDA* 2012, p. 1297, concl. M. Revert.

- Eoliennes : l'appréciation à laquelle se livre le juge ne permet pas encore à ce jour de dégager une solution satisfaisante<sup>77</sup>. Le Conseil d'État a qualifié les parcs éoliens d'équipement public même lorsque les projets sont portés par une entreprise privée<sup>78</sup>, en faisant implicitement le lien avec le fait que ces entreprises concourent à l'équilibre du système d'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national et que les ouvrages sont regardés comme affectés au service public<sup>79</sup>. Une production d'électricité non destinée à sécuriser l'approvisionnement de la production française d'énergie renouvelable ne permettrait sans doute pas d'aboutir à la même solution. D'ailleurs, il subsiste des divergences et, pour un juge d'appel, il s'agit d'un équipement collectif et non d'un équipement public « *dès lors qu'il n'est pas directement affecté à l'exécution même du service public de l'électricité* »<sup>80</sup>. En tout état de cause, le terme d'équipement public de l'article L. 145-3 III du code de l'urbanisme est insatisfaisant.

Zones d'activités : une réponse ministérielle a retenu une interprétation stricte. « *Une commune ne peut prévoir une zone d'activité située en discontinuité de l'urbanisation existante, que si celle-ci est exclusivement destinée à regrouper des équipements publics qui sont incompatibles avec la proximité des habitations* »<sup>81</sup>. La dérogation de l'article L. 145-3 III ne peut donc pas être utilisée pour autoriser l'implantation de constructions sur des zones d'activités économiques, même si ces constructions génèrent des nuisances et seraient incompatibles avec le voisinage des zones habitées, du moment qu'elles n'ont pas le caractère d'installations ou d'équipements publics.

Quant au **degré de nuisance**, il reste à l'appréciation des autorités administratives ou du juge<sup>82</sup> :

- A été jugée compatible en zone de montagne avec le voisinage des zones habitées la construction d'une discothèque<sup>83</sup>, de même que l'implantation d'un parc photovoltaïque<sup>84</sup>.

<sup>77</sup> J.-L. Maillot, Bilan jurisprudentiel du contentieux éolien, *Constr.-Urb.* 2011, n°4, étude n°5. – B. Le Baut-Ferrarese, La nature juridique des éoliennes à la lumière de la loi Montagne, *JCP ACT*, 2011, n°13, 2121.

<sup>78</sup> CE 16 juin 2010, Leloustre, req. n°311840.

<sup>79</sup> Voir CE, ass., avis, 29 avr. 2010, req. n°323179.

<sup>80</sup> CAA Nantes 29 juin 2010, SARL Recherches et Développements, req. n°09NT01328.

<sup>81</sup> Rép. min. n°38850, *JOAN* 29 juin 2010, p. 7256 : « [...] Il est toutefois possible d'aménager une zone d'activité située en continuité des bourgs et villages. Il convient, alors, de réserver les lots les plus proches des quartiers habités, à des activités qui ne sont pas source de nuisances, les autres activités devant être installées dans la partie de la zone la plus éloignée du bourg ».

<sup>82</sup> La jurisprudence est liée soit à l'application de la loi Montagne soit à l'application de l'article L. 111-1-2 3° du code de l'urbanisme, lequel utilise les termes voisins de *constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées*...

<sup>83</sup> CAA Nancy 4 août 2006, Commune des Fins, req. n°04NC01035. – CE 2 févr. 1996, Commune de Luc, req. n°138448 ; *BJDU* 2/96, p. 82.

<sup>84</sup> « [...] qu'il ressort des pièces du dossier que le projet de centrale photovoltaïque en cause comporte la pose au sol sur environ 30 hectares de structures porteuses composées de poutres en bois et aluminium, fixées au sol par des fondations en béton, supportant chacune sans module panneaux photovoltaïque, la construction de 8 locaux de conversion d'énergie d'environ 18 m<sup>2</sup> chacun, d'un poste de livraison de 25 m<sup>2</sup> et d'un local d'exploitation d'environ 100 mètres carrés ; qu'un tel projet constitue une opération d'urbanisation au sens de l'article L. 145-3 III du code de l'urbanisme ; que si, eu égard à son importance et à l'intérêt général du but poursuivi, et alors même qu'il est édifié et exploité par une société privée, le parc photovoltaïque en cause doit être considéré comme un équipement public au sens de l'article précité, toutefois la faiblesse des nuisances qu'il est

- A été jugé en revanche incompatible avec le voisinage des zones habitées un parc éolien en zone de montagne. Le Conseil d'État a admis que ces parcs – dès lors que la qualification d'équipement public est retenue – puissent être prévus en discontinuité de l'urbanisation. Mais ce n'est pas systématique. C'est à la condition que l'importance et la destination du projet le justifient<sup>85</sup>. Il faut admettre qu'une solution contraire aurait eu pour effet d'exclure les éoliennes de toutes les zones de montagne vu qu'elles ne peuvent pas être implantées en continuité de l'existant du fait de l'existence d'un périmètre d'éloignement d'une distance de 500 mètres par rapport aux constructions à usage d'habitation, aux immeubles habités et aux zones destinées à l'habitation définies dans les documents d'urbanisme en vigueur<sup>86</sup>.
- A été jugé également incompatible (mais hors zone de montagne) avec le voisinage des zones habitées un hall d'aérodrome<sup>87</sup> ou une usine d'incinération des ordures ménagères<sup>88</sup>. On imagine vraisemblable aussi que cette incompatibilité soit reconnue pour un projet de station d'épuration ou pour certaines installations classées extrêmement incommodantes (cimenterie, etc.).

#### ■ **Les parcs éoliens en montagne et les PLU**

Les parcs éoliens en montagne sont des opérations d'urbanisation<sup>89</sup> que l'on peut implanter en discontinuité de l'existant. Reste la question du zonage du PLU susceptible d'accueillir les parcs éoliens. Le code de l'urbanisme est ici insatisfaisant, comme il l'est du reste pour d'autres formes nouvelles d'occupation du sol dont les fermes solaires. Généralement, pour les POS, ce sont des zones NC ou ND qui sont retenues. À propos des zonages d'un POS, le Conseil d'État a jugé que les dispositions de l'article R. 123-18 du code de l'urbanisme (ancien<sup>90</sup>)

---

*susceptible d'engendrer ne permet pas de le ranger au nombre des installations et équipements publics qui seraient incompatibles avec le voisinage des zones habitées, quand bien même sa rentabilité économique exigerait une importante emprise foncière ; que par suite, il ne peut bénéficier de la dérogation prévue à l'article L 145-3 III [...] » : TA Toulon 1<sup>er</sup> déc. 2011, req. n°0901233 ; AJDA 2012, p. 1297, concl. M. Revert.*

<sup>85</sup> CE 16 juin 2010 Leloustre, req. n°311840 ; AJDA 2010, p. 1892, note I. Michallet ; JCP A 2010, comm. 2333, note J.-L. Maillot : le préfet de la Haute-Loire avait délivré des permis de construire en vue de l'implantation de huit éoliennes sur le territoire de deux communes de montagne. – Voir également CAA Marseille 6 oct. 2011, Min. écologie, req. n°09MA03285. – CAA Lyon 30 août 2011, Association Autant en Emporte le Vente (ATEVE), req. n°09LY01220. – CAA Lyon 12 oct. 2010, Association Vent de raison, req. n°08LY02786. – CAA Marseille 21 oct. 2010, SA TENCIA, req. n°08MA00500. – Même si, dans cette affaire, le juge assoit sa décision tout autant sur la nature du projet de production de l'électricité initié par les communes dans un but de développement local que sur l'intérêt général imposant son implantation isolée. Mais dans une autre affaire en zone de montagne, l'importance et la destination du projet ne justifiaient pas l'autorisation et un juge d'appel a annulé un projet de construction de cinq éoliennes en dehors des zones urbanisées. Absence d'intérêt public : CAA Marseille 31 mars 2011, ACQVIE, req. n°09MA01499.

<sup>86</sup> Pour celles dont la hauteur des mâts dépasse 50 mètres et qui sont soumises au régime des installations classées (c. env., art. L. 553-1).

<sup>87</sup> CE 9 mars 2009, Commune de Trimbach, req. n°296538 (application de l'article L. 111-1-2, 3<sup>o</sup> du code de l'urbanisme).

<sup>88</sup> CE 23 déc. 1988, Association de défense de la protection de l'environnement de Miremont, req. n°82863.

<sup>89</sup> L'éolienne n'est cependant pas en elle-même un bâtiment au sens des dispositions de l'article R. 111-17 du code de l'urbanisme, qui imposent une distance minimale entre le bâtiment et l'alignement opposé : CAA Lyon 12 oct. 2010, Association Vent de raison, req. n°08LY02786.

<sup>90</sup> Les zones naturelles [...] comprennent en tant que de besoin : [...] / c) Les zones de richesses naturelles, dites Zones NC, à protéger en raison *notamment* de la valeur agricole des terres ou de la richesse du sol ou du sous-sol [...].



n'interdisent pas que le règlement d'un POS puisse autoriser la construction d'éoliennes en zone naturelle<sup>91</sup>, la valeur agricole des terres ou la richesse du sol ou du sous-sol n'étant pas les seuls critères qui puissent être pris en compte pour le classement de parcelles dans une zone de richesses naturelles. L'exposition au vent peut être retenue comme critère pris en compte pour le classement en zones naturelles des POS. Pour le PLU, si l'on tente de faire une correspondance, il peut s'agir des zones agricoles (A) puisqu'elles peuvent être protégées en raison du potentiel économique des terres agricoles, mais c'est discutable<sup>92</sup>. De surcroît, ces zones permettent les constructions nécessaires aux équipements collectifs ou à des services publics. Au regard des nuisances engendrées, il faut cependant que l'implantation d'aérogénérateurs ou d'autres ouvrages d'intérêt public soit compatible avec les occupations du sol destinées à l'exploitation du milieu ; en particulier, la pâture des troupeaux peut être gênée par le mouvement et le bruit des pales<sup>93</sup>. Pour la zone A comme la zone naturelle (N), il semble par ailleurs difficile d'admettre que les éoliennes puissent être considérées comme des constructions à instaurer dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées en faisant application de l'article L. 123-1-5 14° du code de l'urbanisme. Enfin, du fait que les éoliennes sont une forme d'urbanisation, le zonage urbain (U) pourrait les accueillir, mais en y excluant d'autres destinations urbaines (l'habitat spécialement) et en utilisant la dérogation au titre des équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Les PLU peuvent éventuellement réserver des emplacements pour ces ouvrages publics ou ces installations d'intérêt général si l'on est en zone U ou AU<sup>94</sup>. Des difficultés semblables se posent pour les parcs photovoltaïques.

Pour finir, mentionnons qu'avec l'avènement des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie<sup>95</sup>, un schéma régional de l'éolien, volet annexe du schéma, va identifier des zones de développement de l'éolien (ZDE). Mais le schéma n'est pas opposable aux PLU.

#### **4. Les PLU et la résolution de problèmes spécifiques à l'urbanisation en montagne**

Par le PLU, les communes de montagne tentent de développer l'habitat régulier (A) et de faciliter l'exploitation des domaines skiables (B).

##### **A. La recherche des hébergements réguliers**

En zone de montagne, l'une des préoccupations des rédacteurs du PLU est de contribuer au développement de l'habitat régulier, qu'il soit permanent ou touristique, c'est-à-dire faire en sorte que les logements construits puissent être

<sup>91</sup> Secteur NCe à vocation d'énergie éolienne par exemple : CE 9 déc. 2011, req. n°341274 (espèce hors zone de montagne).

<sup>92</sup> Voir c. urb., art. R. 123-7. Cela dit, considérer que le vent puisse permettre de classer des secteurs éoliens en zone A en raison du potentiel économique des terres agricoles est très discutable (tout comme la position du Conseil d'État à propos des anciennes zones NC des POS). C'est la vocation du zonage qui devrait primer. Or un parc éolien – vocation économique – risque de compromettre la vocation agricole de la zone...

<sup>93</sup> CAA Marseille 31 mars 2011, ACQVIE, req. n°09MA01499.

<sup>94</sup> C. urb., art. L. 123-2 c.

<sup>95</sup> SRCAE, art. L. 222-1, c. env.



occupés le plus de temps possible sur l'année. Dans les communes très touristiques, cet objectif s'impose à partir du constat de la construction excessive des résidences secondaires, lesquelles ne sont occupées que quelques semaines dans l'année (lits « froids »). Elles ont de surcroît généré le mitage du paysage et attisé la pression foncière. Dans les communes en déclin démographique, il faut au contraire faciliter l'accueil des populations sédentaires. Le logement régulier touristique ou le logement social sont ainsi de forts enjeux.

#### ■ **Logements permanents, lits touristiques et PLU**

Il s'agit de trouver des solutions par l'entremise du code de l'urbanisme afin – notamment – de maintenir durablement des lits touristiques les plus « chauds » possibles, c'est-à-dire favoriser l'hébergement locatif (résidences de tourisme ou hôtelières), comme le prône l'article L. 145-3. Le droit de l'urbanisme français est toutefois insuffisant pour favoriser à lui seul l'hébergement régulier. Par exemple, en termes de droits à construire, le code de l'urbanisme ne permet pas de favoriser l'habitat permanent au détriment de l'habitat temporaire, puisque dans le règlement du PLU la différenciation des coefficients d'occupation des sol (COS) en fonction des usages n'est pas possible au sein d'une même catégorie de destination des constructions. Par ailleurs, en pratique, les PLU de montagne utilisent de plus en plus les orientations d'aménagement et de programmation (OAP) afin de ne prévoir par exemple l'ouverture des zones AU qu'à la condition d'admettre des projets d'habitat permanent (ou un pourcentage majoritaire) ou des projets à destination hôtelière (ou un pourcentage majoritaire). Or, si l'objectif louable est de figer davantage les usages jugés utiles à la vie économique locale, ce procédé est discutable en droit. Tout d'abord, il est difficile de savoir ce qui est un habitat réellement et durablement « permanent ». Ensuite, par principe, le droit de l'urbanisme ne se préoccupe pas de l'usage des constructions. Il revient à une autre législation de s'en charger, celle du code de la construction et de l'habitation. Certes, les OAP doivent être rédigées dans le respect des orientations définies par le PADD et les demandes d'autorisation doivent leur être simplement compatibles, ce qui laisse une marge d'appréciation aux instructeurs des demandes d'autorisation<sup>96</sup>. Mais les dispositions des OAP ne sauraient entrer en contradiction avec le règlement ou primer sur celui-ci, ou comporter des règles que le code de l'urbanisme réserve au règlement<sup>97</sup>. Surtout, elles ne peuvent être que des orientations de fond relatives à l'utilisation du sol<sup>98</sup>. En l'état du droit positif, il ne semble pouvoir en aller autrement que si les OAP tenaient lieu du programme local de l'habitat et utilisaient certaines dispositions du code de la construction et de l'habitation<sup>99</sup>. Mais ceci suppose un PLU intercommunal<sup>100</sup>.

<sup>96</sup> C. urb., art. L. 123-1-4 et art. L. 123-5.

<sup>97</sup> Mais ici le sens des dispositions du code de l'urbanisme n'est pas limpide : CE 26 mai 2010, Manuel Dos Santos c/ Commune de Saint-Avé, req. n° 320780.

<sup>98</sup> En tout état de cause, elles ne peuvent pas prendre la forme de dispositions que ne permet pas le code de l'urbanisme comme des obligations de faire ou exiger des formalités ou procédures non prévues par la loi ; voir CE 21 mars 1986, Syndicat des copropriétaires de l'immeuble les Périades, req. n° 61817, CE 27 juill. 2012, Mr. B c. Cne de Callian, req. n° 342908.

<sup>99</sup> C'est-à-dire définissent « des objectifs et des principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logements et en hébergements, à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale et à améliorer l'accessibilité du cadre bâti aux personnes handicapées en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logements » : c. urb., art. L. 123-1-4 2° et R. 123-3-1.

<sup>100</sup> C. urb., art. L. 123-1-4. Seuls les OAP des PLU intercommunaux doivent contenir des dispositions valant PLH. Les OAP des PLU communaux peuvent disposer de dispositions sur l'habitat mais sans la valeur ni les possibilités des PLH.

Par ailleurs, des difficultés juridiques sont apparues avec les résidences de tourisme dont la construction a été dopée par les possibilités de défiscalisation. Elles sont certes de nature à favoriser en commune de montagne un hébergement locatif touristique mieux étalé sur l'année, car tout propriétaire dans une résidence de tourisme doit donner en location son logement pour une durée minimum de neuf ans. Mais, à l'échéance du bail initial, soit le propriétaire renouvelle le bail avec l'exploitant de la résidence et l'on reste en situation locative régulière, soit il récupère la pleine jouissance de son bien. En ce cas, qu'il le cède ou non, son logement devient généralement une habitation secondaire et donc un nouveau « lit froid »... et sans possibilité de contrôle au titre de l'urbanisme puisque ce n'est pas un changement de destination. En effet, malgré des points communs, la résidence de tourisme n'est pas assimilée à la destination « hébergement hôtelier », l'une des catégories de destination de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme<sup>101</sup>, mais à la catégorie « habitation »<sup>102</sup>.

Pour autant, il est souvent souhaité de favoriser les résidences de tourisme dans les PLU de montagne. Cette incitation s'opère notamment par l'octroi de droits à construire favorables. Cependant, en ce cas, il convient de ne pas distinguer dans le règlement le COS des résidences de tourisme de celui appliqué aux autres habitations de type individuel. En effet, cela revient en pratique à créer des sous-catégories de destination et à traiter différemment des constructions qui ont la même vocation : l'habitation. Or, les dispositions de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme ont un caractère exhaustif et limitatif. À titre d'illustration, la commune de Val d'Isère avait projeté d'individualiser les COS et créer des règles spécifiques pour les résidences de tourisme, différentes de celles réservées aux habitations classiques (sous-entendu hors tourisme). Dans les articles Ua14, Ub14, Uc14 et Ud14 du règlement du PLU, les auteurs du plan opéraient une distinction de COS entre les constructions de résidences de tourisme (pour les favoriser) et les hôtels. Le juge administratif a annulé pour erreur de droit la délibération de la commune approuvant le PLU<sup>103</sup>, considérant, par une lecture stricte mais classique du code de l'urbanisme<sup>104</sup>, que le PLU avait ainsi inventé une catégorie de destination de constructions. Pour favoriser les résidences de tourisme, un COS différencié peut s'appliquer à l'ensemble des constructions dont la destination est l'habitation. Mais on favorise alors indifféremment tous les projets relevant de la catégorie des habitations, ce qui n'est pas l'objectif, notamment au regard des atteintes à l'environnement. Le code de l'urbanisme ne semble donc pas adapté.

Par le passé, demeurait la solution des COS alternatifs. Ils sont encore utilisés<sup>105</sup> dans certains POS de montagne, notamment au profit de l'hébergement touristique<sup>106</sup>. Mais, d'une part, cette technique reposait sur une interprétation

---

<sup>101</sup> C. urb., art. R. 123-9. La différenciation de COS n'est valable qu'entre les neuf catégories de destinations.

<sup>102</sup> Voir c. tourisme, art. D. 321-1 (définition de la résidence de tourisme) et art. D. 311-4 (définition de l'hôtel de tourisme).

<sup>103</sup> TA Grenoble 25 mai 2010, Syndicat des copropriétaires de la résidence Les silènes et a. / Commune de Val-d'Isère, req. n°08021292.

<sup>104</sup> En termes de COS, on ne peut encadrer différemment au sein d'une même catégorie de destination l'habitat individuel ou collectif ou les constructions selon leur mode de financement, etc. Voir Rép. min. n°63325, *JOAN* 12 juill. 2005, p. 6956 et Rép. min. n°5239, *JOAN* 22 juill. 2008, p. 6391. Voir S. Pérignon, *Écriture de l'article 14 du règlement des PLU*, Fiche 3, GRIDAUH, 2009.

<sup>105</sup> CAA Lyon 22 juin 1999, Ville de Nice, req. n°95LY00 976.

<sup>106</sup> COS majoré ou incitatif à l'article 14 du règlement de la zone U : CE 7 juill. 1999, Mme Michelland c/ Commune de Valloire, req. n°181312.

extensive du droit<sup>107</sup> et, d'autre part, elle n'est plus applicable aux PLU en vertu de l'article R. 123-10 du code de l'urbanisme.

Les règlements des PLU de montagne peuvent aussi interdire les changements de destination des constructions, mais uniquement entre les catégories de destinations existantes en droit de l'urbanisme. On peut ainsi chercher à interdire le retour au logement d'habitation dans les zones urbaines à vocation d'hôtellerie, à condition de se fonder sur une motivation d'intérêt général évidente et de ne pas redouter l'absence future d'investisseurs hôteliers. Plus sûrement, le code de l'urbanisme devrait être articulé avec le code du tourisme par le truchement des conventions d'aménagement touristique<sup>108</sup>. Ces conventions peuvent être utilisées pour garantir la destination ou l'usage des constructions sur une longue durée et notamment maintenir les lits marchands dans le marché locatif, ce que ne permet pas l'objet traditionnel des PLU. Certaines communes rappellent parfois dans leur règlement de zone (zones urbaines ou à urbaniser) ou dans les OAP, l'obligation pour chaque établissement (hôtel, résidence, gîte...) de signer une convention d'aménagement touristique. Cette mention est superflue car l'obligation est prévue par le code du tourisme et, en toute hypothèse, la signature de la convention est préalable à toute autorisation d'urbanisme<sup>109</sup>.

#### ■ **Les difficultés à satisfaire les besoins en logements sociaux**

En dépit du fait que les communes de montagne ne sont souvent pas concernées par l'objectif légal d'assurer au moins 20 % de logements locatifs sociaux<sup>110</sup>, la construction de logements sociaux est aussi au nombre des objectifs que doivent poursuivre les rédacteurs de PLU pour, soit assurer le logement du personnel saisonnier mal pris en charge par les professionnels du tourisme, soit accueillir des populations à l'année.

Il est souvent fait état des difficultés à développer le logement social en montagne. Le coût élevé de la charge foncière d'une part, le rejet par certaines stations huppées de populations moins fortunées d'autre part, sont des raisons avancées pour expliquer ces difficultés. Le logement social est par endroits rejeté et les PLU ont pu être utilisés dans un but discriminatoire. Dans une affaire, le POS de Megève imposait que tous les logements à réaliser dans la commune aient une SHON minimale de 35 mètres carrés. L'effet attendu d'une telle mesure était d'éviter la construction de studios. La commune souhaitait en effet conserver sa clientèle haut de gamme<sup>111</sup>. En tout cas, depuis l'entrée en vigueur de la loi SRU,

<sup>107</sup> Ancien art. R. 123-22 1°: « [...] des coefficients différents peuvent être fixés suivant la nature, la destination et les modalités de l'occupation ou de l'utilisation du sol ». De nombreux règlements de POS fixaient un COS général et un COS plus élevé pour des terrains d'une superficie dépassant une certaine dimension ou pour la réalisation d'opérations particulières. Voir Rép. min. n°12444, *JO Sénat* 26 août 2004, p. 1946.

<sup>108</sup> Voir c. tourisme, art. L. 342-1 et s. (ancien art. 42 de la loi Montagne). Le « conventionnement loi Montagne » est, sauf exception, obligatoire. Voir *Le conventionnement en zone de montagne*, Atout France, Mini-guide n°24, ODIT 2008, 84 p.

<sup>109</sup> CE 7 juill. 1999, Mme Michelland, req. n°181312. – CAA Lyon 4 févr. 1997, Préfet de Haute-Savoie, req. n°951142 ; *BJDU* 2/97, p. 129.

<sup>110</sup> Elles ne remplissent pas les conditions de l'article L. 302-5 du CCH.

<sup>111</sup> La rédaction de l'arrêt, laconique, n'aborde toutefois pas frontalement la question de la composition sociale : « ni les textes précités ni aucune autre disposition législative ou réglementaire en vigueur n'ont pu légalement fonder l'édition par le règlement d'un plan d'occupation des sols d'une prescription qui régit l'agencement intérieur des bâtiments d'habitation et non leur emprise au sol, leur hauteur ou leur aspect extérieur » : CE 9 juill. 1997, Commune de Megève, req. n° 146061 ; *Rec. CE* p. 303 ; *BJDU* 5/97, concl Touvet.

les mesures allant dans un sens contraire à la mixité sociale ne sont pas compatibles avec le droit de l'urbanisme<sup>112</sup>.

Dans les zones U et AU, le PLU peut utiliser les dispositions générales du code de l'urbanisme et tout d'abord instituer des servitudes consistant à réserver des emplacements en vue de la réalisation, dans le respect des objectifs de mixité sociale, de programmes de logements qu'il définit (art. L. 123-2 b). Cependant, cela nécessite pour la commune de définir en amont un programme effectif de création de logements sociaux, sans quoi l'instauration de la servitude est illégale<sup>113</sup>. Il est ensuite possible d'avoir recours à l'article L. 123-1-5 16° du code de l'urbanisme, lequel permet de « *délimiter, dans les zones urbaines ou à urbaniser, des secteurs dans lesquels, en cas de réalisation d'un programme de logements, un pourcentage de ce programme doit être affecté à des catégories de logements qu'il définit dans le respect des objectifs de mixité sociale* ». Ceci peut s'appliquer aux programmes d'hébergements collectifs<sup>114</sup>.

## 5. Le règlement du PLU et la délimitation des domaines skiables

**Article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme** – [Le règlement du PLU peut :] [...] 6° [...] délimiter les zones qui sont ou peuvent être aménagées en vue de la pratique du ski et les secteurs réservés aux remontées mécaniques en indiquant, le cas échéant, les équipements et aménagements susceptibles d'y être prévus<sup>115</sup>.

La délimitation de secteurs propres au domaine skiable est nécessaire pour toute commune désireuse d'exploiter, d'entretenir ou d'étendre un domaine de ski de descente (A). Mais les zonages prévus par le code de l'urbanisme et sur lesquels se superposent les secteurs skiables sont dans l'ensemble peu adaptés aux formes d'artificialisation de la nature que représentent en général les domaines skiables (B).

### A. L'importance de la délimitation de ces zones ou secteurs propres au domaine skiable

Ce qui est énoncé par l'article L. 123-1-5 6° du code de l'urbanisme comme une faculté est en réalité un passage obligé pour toute commune désireuse d'exploiter, d'entretenir ou d'étendre un domaine de ski de descente. D'une part, dans les communes pourvues d'un PLU<sup>116</sup>, les équipements et aménagements destinés à la pratique du ski alpin et les remontées mécaniques ne peuvent être réalisés qu'à l'intérieur des zones ou secteurs délimités en application du 6° de l'article L. 123-1-

---

<sup>112</sup> Voir c. urb., art. L. 121-1.

<sup>113</sup> TA Grenoble 25 mai, 2010, Syndicat des copropriétaires de la résidence Les silènes et a. c/ Commune de Val-d'Isère, req. n°0802129-2.

<sup>114</sup> Par contre cette disposition ne semble pas applicable pour les hôtels ou les résidences de tourisme dont les chambres ou les appartements loués ne sont pas des logements sociaux. Sauf à vouloir imposer des logements de fonction en leur sein pour les saisonniers.

<sup>115</sup> Disposition dont l'origine est la loi Montagne et reprise à l'article R. 123-11 j du code de l'urbanisme.

<sup>116</sup> La servitude ne peut s'appliquer pour des pistes de ski alpin si la commune n'est pas dotée d'un PLU ou d'un POS. TA Marseille 22 mars 1993, Jaubert et a. c/ Préfet Alpes de Haute-Provence, req. n°911612.

5<sup>117</sup>. On peut d'ailleurs rappeler que les équipements sportifs liés à la pratique du ski sont au nombre des exceptions à l'urbanisation en continuité de l'existant et peuvent être implantés sur les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières<sup>118</sup>. D'autre part, si ces délimitations n'existent pas, il n'est pas possible de mettre en œuvre la servitude de passage sur les propriétés privées afin d'exploiter le domaine skiable<sup>119</sup>. Enfin, jusqu'à la réforme de l'enquête publique par le décret n°2011-2018 du 29 décembre 2011, certaines autorisations relatives à des travaux ou ouvrages comportant constructions de remontées mécaniques étaient soumises à enquête publique si le PLU de la commune n'avait pas délimité les secteurs réservés aux remontées mécaniques<sup>120</sup>.

## **B. L'inadaptation des zonages prévus par le code de l'urbanisme**

Les PLU ont donc vocation à encadrer les créations ou les modifications du domaine skiable. Mais les secteurs délimitant le domaine skiable en vertu de l'article L. 123-1-5 6° viennent se superposer aux zonages d'urbanisme du PLU. Ces secteurs peuvent même ne pas épouser les limites des zonages classiques et peuvent être à cheval sur plusieurs zonages différents. Bien souvent, les PLU ou les POS sont laconiques et se contentent de délimiter des zones N ou A indicées « s » réservées au domaine skiable (As ou Ns pour les PLU et NCs, NDs pour les POS). Les zonages d'urbanisme sur lesquels s'appuient les secteurs des domaines skiables ne sont en réalité pas très satisfaisants. Par exemple, on sait que les zones naturelles comme les zones agricoles peuvent admettre les constructions et installations « *nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics* »<sup>121</sup>. Précisément, le service des remontées mécaniques étant qualifié de service public industriel et commercial<sup>122</sup>, la disposition peut être utilisée. Toutefois, cette possibilité n'est applicable que si les constructions ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Tout est une fois de plus question d'appréciation. Or, on peut se demander dans quelle mesure en zones A ou N les possibles constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou aux services publics ne viennent tout de même pas perturber le pastoralisme<sup>123</sup> ou porter atteinte aux paysages ou aux espaces naturels. Au-delà

<sup>117</sup> C. urb., art. L. 473-2. Une illustration : CAA Lyon 4 févr. 1997, Commune de Chamonix Mont-Blanc, req. n°94LY00379. En outre, l'aménagement de pistes de ski alpin est soumis à autorisation spéciale (c. urb., art. L. 473-1 ; voir art. R. 473-1 à R. 473-6).

<sup>118</sup> C. urb., art. L. 145-3 I.

<sup>119</sup> C. tourisme, art. L. 342-18 (la servitude est prévue aux articles L. 342-20 à L. 342-23 dudit code). Cette disposition n'est pas applicable aux servitudes instituées en vue de faciliter la pratique du ski de fond ou l'accès aux sites d'alpinisme, d'escalade et de sports de nature.

<sup>120</sup> Voir anc. annexe R. 123-1 10° du code de l'environnement. Mais, à compter du 1<sup>er</sup> juin 2012, font l'objet d'une enquête publique environnementale tous les projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements soumis de façon systématique à la réalisation d'une étude d'impact et ceux qui, à l'issue de l'examen au cas par cas, sont soumis à la réalisation d'une telle étude (voir remontées mécaniques, aménagement des pistes de ski, installations d'enneigement, n°41 et s. de l'annexe à l'article R. 122-2 du code de l'environnement). Voir c. env., I de l'art. L. 123-2, et art. R. 123-1.

<sup>121</sup> Voir c. urb., art. R. 123-7 (zones A), R. 123-8 (zones N).

<sup>122</sup> CE sect. 23 janv. 1959, Commune d'Huez ; Rec. CE p. 67 et réaffirmé par CE 19 févr. 2009, Beaufils, req. n°293020.

<sup>123</sup> L'enneigement artificiel réduit la saison du pastoralisme, l'aménagement des pistes altère la pousse de l'herbe...



de cette possibilité<sup>124</sup>, des constructions ou installations sont aussi possibles en zone A ou N dans des secteurs de « *taille et de capacité d'accueil limitées* » et à la condition – là encore – qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers, ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages, ce qui n'est pas forcément le cas d'un domaine skiable<sup>125</sup>. À ce titre, lorsque des aménagements touristiques ou non sont autorisés au titre de tels secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées, il convient de les encadrer précisément, sans quoi le juge administratif estime que les règlements méconnaissent notamment les dispositions de l'article R. 123-8 du code de l'urbanisme<sup>126</sup>. Enfin, la zone N admet aussi des secteurs de transfert de COS, mais ce n'est pas très adapté pour le domaine skiable puisque l'équipement d'un tel domaine ne se résume pas à la création de surfaces de plancher.

Quant au zonage urbain (U ou AU), il ne correspond pas non plus aux besoins, sauf à considérer qu'on a affaire à un secteur équipé (eau, électricité) pouvant accueillir seulement une forme spécifique d'urbanisation avec des constructions atypiques (pylônes, locaux techniques, gares de skieurs, canons à neige, etc.). Les documents d'urbanisme peuvent toutefois avoir recours aux OAP pour améliorer l'intégration paysagère et la cohérence d'ensemble de certains aménagements du domaine skiable.

On peut également s'interroger sur la définition à retenir du domaine skiable pour délimiter les zones ou secteurs de l'article L. 123-1-5 6°. Par endroits, les communes ont adopté une position extensive de la notion de zones ou de secteurs liés au domaine skiable. C'est parfois quasiment la totalité du territoire communal qui est retenu. Cette approche large semble certes opportune pour développer les domaines (plus vastes, mieux équipés), mais elle est excessive au regard des conséquences qu'implique un tel classement sur le droit de propriété ou sur la nature (possibilités renforcées d'instaurer des servitudes de passage sur les propriétés privées et d'aménager les pistes, etc.). Il convient plutôt de s'en tenir au strict domaine skiable<sup>127</sup>.

---

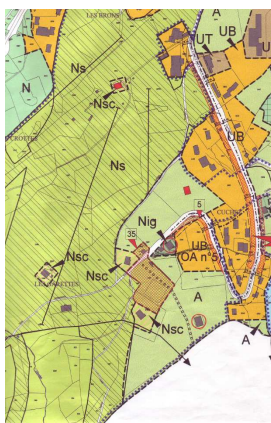
<sup>124</sup> Il en existe encore une autre permettant les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole ou forestière.

<sup>125</sup> C. urb., art. L. 123-1-5 14°, al. 2, art. R. 123-7, R. 123-8.

<sup>126</sup> Voir TA Grenoble 27 déc. 2010, req. n°0803704 (PLU de Saint-Nizier-du-Moucherotte, Vercors). Le règlement ne peut se borner à y autoriser tout ce qui est lié au fonctionnement du domaine skiable, à la sécurité et l'accueil de la clientèle, ou à l'exhaussement et l'affouillement des sols. A été ainsi annulé un PLU au motif que le règlement de la zone Nt permettant la réalisation d'espace et de parc de loisirs méconnaissait les dispositions de l'article R. 123-8 compte tenu des possibilités importantes de constructions ouvertes (possibilité de construire sans limitation de hauteur, ni de COS).

<sup>127</sup> On peut reprendre sa définition issue des procédures UTN : voir c. urb., art. R. 145-4.



**Exemple du PLU de Combloux approuvé en 2007**<sup>128</sup>

<sup>128</sup> Le périmètre du domaine skiable au titre du L. 123-1-5 6° figure sous forme d'étoiles bleues. Les pistes de ski alpin sont figurées par les secteurs délimités en noir et hachurés en noir, les remontées mécaniques existantes sont représentées par les lignes droites noires.