

Le droit de l'urbanisme en montagne : un bilan paradoxal

La loi Montagne a eu pour principaux mérites d'éviter le dépeuplement, d'éclairer sur les particularités des territoires et de permettre au juge administratif d'arbitrer en faveur d'une urbanisation raisonnable. Mais les modifications successives ont fini par dégrader l'efficacité des outils mis en place par ce texte. L'objectif de développement équilibré laisse de plus en plus place à une logique « pro construction ».

Jean-François Joye, Université de Savoie

VERSION AUTEUR (publié *in* Juris tourisme, 2012, n°140, p. 24)

« La montagne ne doit être ni un cimetière ni un reliquaire, mais une magnifique zone de vie » ?(1)

La loi du 9 janvier 1985 dite loi Montagne (2) a accédé à la notoriété la et au statut de symbole. Le temps d'un bilan est aujourd'hui possible, non sans relever quelques paradoxes.

Concernant l'urbanisme, le législateur a d'abord résolu, depuis le XIX^e siècle, des problèmes précis rencontrés en montagne : érosion des terres, risques... Il a fallu attendre la fin des années 1970, après l'essor de l'or blanc, pour qu'un texte appréhende avec plus de globalité les enjeux locaux de développement. 3) Vint ensuite la loi de 1985, dispositif encore plus complet dont les rhizomes atteignent de nombreux domaines. Les règles relatives à l'urbanisme sont cependant plus scrutées que d'autres (4), sans doute parce qu'elles sont au premier rang des contraintes pesant sur les projets de développement. La protection de la nature étant un sujet clivant du débat public, l'urbanisme est aussi un « terrain » d'affrontement des idées.

La loi Montagne a été construite à partir d'un compromis républicain, la nation s'étant entendue sur des objectifs communs. Toutefois, ce compromis n'est pas toujours bien vécu en pratique. Souvent du compromis naît aussi l'insatisfaction. Dit autrement, cette loi de développement durable avant l'heure est une loi schizophrène, c'est-à-dire qui ne peut choisir entre développer ou protéger et qui au final synthétise le tout par un développement raisonné. En tout cas, on y trouve suffisamment de moyens de développer ou de protéger. Tout dépend de l'application que font les hommes du droit. Or, si la montagne est une magnifique zone de vie, tout le monde n'en a pas la même définition.

Cette loi contient enfin des dispositions propres à un seul type de territoire. C'était innovant en 1985, mais ce contenu est devenu assez banal au fil du temps. On peut dire que de précurseurs, les principes de la loi sont devenus peu ou prou le droit commun de l'urbanisme en France. Même s'il subsiste des particularités, les principes de la loi Montagne ont essaimé. Ce sont les principes de l'urbanisme actuel.

Le bilan est paradoxal. On reconnaît des mérites à la loi Montagne. L'objectif principal fixé en 1985 est atteint. Toutefois au regard des enjeux d'urbanisme contemporains, la loi ne

semble plus adaptée. À la fois l'équilibre et la pertinence du texte se sont dégradés.

1. Les mérites reconnus à la loi montagne

Éviter le dépeuplement, braquer les projecteurs vers les défis à relever, permettre au juge administratif d'arbitrer en faveur d'une urbanisation raisonnable, voici quelques mérites de la loi.

La montagne n'est pas dépeuplée

La loi Montagne n'a pas été spécifiquement destinée à protéger les milieux naturels (5). Elle veut stopper la désertification/dépopulation des zones de montagne. Et c'est le soutien à l'agriculture qui a servi de base aux discussions avant qu'on étende l'objet du texte. Si on se fie à l'ordre des mots dans l'intitulé de la loi, nous avons bien - et ce n'est pas anodin - « loi relative au développement », et ensuite, « à la protection de la montagne ». Dans l'ensemble, les territoires de montagne connaissent une urbanisation progressive, hormis toutefois dans les zones très rurales où l'on continue de perdre des activités et des services publics. On est en tout cas loin de l'exode qui les a un temps concernés (6). Ce sont d'abord les plaines de ces départements qui voient l'urbanisation progresser du fait d'un cadre de vie attractif à deux pas des grands espaces. Il existe aussi de plus en plus de travailleurs des plaines qui résident en hauteur, afin d'avoir accès autant à l'air pur qu'au foncier. Désormais, le mot montagne n'est plus seulement à relier dans l'imaginaire à la nature ou aux pittoresques hameaux. Il l'est aussi avec la croissance des villes. Les territoires à handicaps sont devenus attractifs.

Les projecteurs sont braqués sur la pratique de l'urbanisme en montagne

Un autre mérite - indirect - de la loi Montagne, en tant que loi identitaire, c'est d'avoir braqué les projecteurs sur l'objet montagne. Grâce à la loi, ou dans son sillage, des institutions ont été créées (comités, commissariats de massifs), des formations et des recherches ont été développées par l'État via ses universités ou ses organismes techniques. Une multitude d'associations ou d'organisations partisanes se sont révélées comme autant d'acteurs de l'urbanisme. Les régions, les départements et aujourd'hui l'Union européenne(7) tissent leur propre stratégie de soutien à la montagne. Tous ces « experts » sont impliqués et deviennent tour à tour des contrepouvoirs, des facilitateurs ou de simples observateurs critiques. Ce zoom est dû à la loi. Elle a décuplé et installé la symbolique attachée à la montagne au niveau institutionnel. L'une des conséquences est que la règle d'urbanisme peut de moins en moins être modifiée ou méprisée en catimini. Même si on ne peut tous les empêcher, bon nombre de projets douteux ont été repoussés (comme par exemple le projet d'habitation de 3 000 m² d'un sultan saoudien) (8).

Le juge administratif a fait une application équilibrée du texte

Ce n'est certes pas un de ses objectifs directs, mais la loi Montagne a pu permettre aussi des urbanisations raisonnables grâce à une recherche d'harmonie par le juge administratif. On sait que le contentieux est important, car bien des dispositions de la loi sont soumises à l'appréciation des acteurs. En montagne, derrière les formules juridiques subjectives « extension limitée », « en continuité », etc., il y a des considérations de bon sens à faire prévaloir.

La protection des terres agricoles

Même si l'activité agricole est l'activité de base de la vie de la montagne, la loi organise sa conciliation avec d'autres activités humaines. Par exemple, si le code de l'urbanisme, dans l'un de ses articles (9), insiste d'abord sur la « préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles », il ne le fait pas sans nuance, car la nécessité de préserver ces terres dépend en réalité de différents critères : elle « 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 ». Ce même article pose aussi le principe de l'urbanisation « en continuité » de l'existant tout en prévoyant plusieurs exceptions (10).

Il est revenu au Conseil d'État de préciser que les terres agricoles à protéger en priorité en montagne sont les terres plates ou peu pentues, et donc arrosables et exploitables par des engins mécaniques (11). Le juge a aussi vérifié la correcte conciliation des intérêts lorsqu'elle relève du plan local d'urbanisme (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 plutôt que d'utiliser les bonnes terres agricoles situées, elles, dans la plaine proche du bourg, réalise une conciliation convenable des intérêts en présence (12). Le même souci de mesure - dans tous les sens du terme - se vérifie lorsqu'il s'agit de repérer d'autres conditions d'application des principes d'urbanisation. Les notions de hameau (13), de continuité de l'urbanisation (14) ou de groupe de constructions traditionnelles ou d'habitations existantes (15) ont été éclaircies au cas pas cas.

Le développement touristique

La jurisprudence a précisé les notions de « qualité des sites » et de « grands équilibres naturels » à apprécier lors de la création d'une unité touristique nouvelle (UTN) (16). Le juge conjugue deux critères que sont d'une part la qualité intrinsèque d'un site et la sensibilité des équilibres naturels, et d'autre part, l'importance des atteintes à ce site et aux équilibres. Il tient compte aussi des mesures compensatoires envisagées dans le projet. Par exemple, le juge :

- valide une UTN créant 70 000 m² de surface hors oeuvre nette (SHON) sur les pentes du Mont Salève dont les constructions sont jugées intégrées au site, avec peu de déboisements et des mesures de sauvegarde pour l'écoulement des eaux (17) ;
- annule l'UTN d'Ampus (Var) dans un site protégé et prévoyant un golf, 95 000 m² de SHON et un bâtiment en forme de balle de golf de 70 mètres de diamètre (18) ;
- annule les détournements de procédure : cas de « saucissonnage » des opérations (19) ou cas des permis prévoyant des mètres carrés de SHON juste en deçà des seuils requis sans comptabiliser toutes les surfaces (20).

2. La dégradation de l'équilibre et de la pertinence du texte

Le texte adopté en 1985 a été plusieurs fois modifié même si son architecture est restée

intacte. Le législateur a justifié ces retouches par la nécessité de ne pas trop entraver l'économie locale. Il y eut aussi des modifications de circonstance afin de contourner la jurisprudence. L'érosion normative est patente tandis que les outils d'urbanisme sont parfois inadaptés au contexte institutionnel et aux enjeux actuels.

L'érosion des principes d'urbanisme : une lente dérive « pro construction »

On fait encore tout une « montagne » des dispositions du droit de l'urbanisme de la loi de 1985 alors qu'elles ont souvent perdu de leur éclat. La liste des dérogations aux principes protecteurs est longue. On peut se demander si l'équilibre du texte tel que trouvé par le législateur de 1985 existe encore. C'est inquiétant, car c'est la teneur du texte qui sert de base à la délivrance des autorisations, et le juge administratif est dépendant de la façon dont le texte est rédigé. On assiste en particulier à la dilution du principe d'urbanisation en continuité de l'existant. Ce principe est simple dans son énonciation et en général fédérateur. Il permet de protéger les terrains agricoles et les paysages, et aussi de limiter le coût des équipements publics. Or, assez rapidement des critiques sont apparues en provenance des communes de montagne pour demander son assouplissement au motif que l'application rigoureuse de la loi peut accentuer le processus de désertification (21).

On constate en pratique que, derrière le terme unificateur de montagne, il existe « des » urbanismes pour « des » territoires : la diversité des situations est telle qu'il est parfois malaisé d'appliquer un texte simple pour tous les territoires de montagne. Quoi qu'il en soit, en 1985, lorsque le code de l'urbanisme (22) énonce le principe d'urbanisation en continuité, il cible avec force sobriété la continuité avec les « bourgs et villages existants ». Mais, la loi du 4 février 1995 (23) a autorisé l'urbanisation en continuité des hameaux existants, etc. ; la loi du 13 décembre 2000 (24) a ajouté la possibilité d'adaptation des constructions existantes et a prévu la délimitation de zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées et la loi du 2 juillet 2003 (25) a permis (notamment) de construire en continuité des « groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants ». On a donc aujourd'hui une ribambelle de termes allant vers une définition physique de plus en plus petite de l'urbanisation existante. Le phénomène d'érosion se retrouve aussi concernant les procédures UTN, le principe de protection autour des lacs de montagne, etc.

Des outils inadaptés au contexte institutionnel et aux enjeux actuels d'urbanisme

Le lancinant constat des insuffisances de la gouvernance d'urbanisme

Le succès de la loi Montagne au regard des objectifs de lutte contre la désertification n'est pas dû qu'à la nature du texte. Bien d'autres facteurs y contribuent comme la vitalité de l'économie du tourisme ou le contexte institutionnel. Sur ce point, la loi Montagne a émergé en pleine réforme administrative de décentralisation. D'une part, bien des communes ont été livrées à elles-mêmes pour gérer la complexité et affronter les pressions immobilières. D'autre part, l'État a amorcé un retrait progressif de ses services territoriaux qui garantissaient un tant soit peu le respect d'une unité d'application de l'urbanisme. Un certain vent de liberté de la construction a soufflé faute d'un encadrement institutionnel étoffé, vent renforcé par un contrôle inégal de l'application de la règle d'urbanisme. Or, les porteurs de projets naviguent fort bien dans les interstices laissés vacants par une autorité publique peu vigilante ou dont la vision de l'intérêt

général est sujette à débat. Concernant la gouvernance locale de l'urbanisme, les rares dispositions issues de la loi Montagne sont un relatif échec. La loi ne traitait que des comités de massifs. Il avait été question de leur confier beaucoup plus de compétences, mais la proposition ne fut pas retenue. Il était sans doute trop tôt (26). Ainsi, les territoires de montagne ne sont pas assez armés de compétences d'ingénierie. Et l'intercommunalité n'a pas pris de relais significatif pour des raisons de cohérence géographique ou d'opportunité politique avec peu d'appétit pour la solidarité économique. Il existe encore peu de schémas de cohérence territoriale (SCOT) de « montagne ». Cela dit, les projets progressent (notamment les SCOT Montagne Vignoble Ried, SCOT Fier-Aravis, les projets de SCOT Arlysère ou SCOT Tarentaise, etc.). Par ailleurs, il subsiste tant de vieux POS. Quant au PLU intercommunal, c'est encore loin.

Réécrire la règle pour renforcer la maîtrise de l'urbanisation

L'extension urbaine est une conséquence amère du succès de la loi de 1985, même si ce n'est pas homogène d'une zone de montagne à une autre. Bien que ce phénomène se rencontre quasiment partout en France, il questionne dans la mesure où on est en présence d'un milieu naturel fragile. Les territoires de montagne sont confrontés comme les autres à des problèmes à la résolution complexe : étalement urbain, mitage, artificialisation, déprise agricole, besoins d'habitat ou de transports, hausse du foncier, etc. Après la directive de 1977 qui encadrait de manière autoritaire l'urbanisation en montagne par une administration d'État encore puissante et la loi Montagne qui s'inscrivait dans un cycle très imparfait de responsabilisation des communes, on peut espérer le début d'une nouvelle ère. Par l'effet de la loi du 12 juillet 2010 (27) qui lance la généralisation des SCOT à moyen terme et favorise les PLU intercommunaux, on entre nécessairement dans une nouvelle dimension. C'est peut-être d'ailleurs le moment de renouveler le consensus républicain et de redonner du sens aux principes d'urbanisation appliqués à la montagne. Les modalités d'écriture de la règle pourraient aussi être revues tout comme la manière d'encadrer un urbanisme local trop souvent en prise directe avec les intérêts économiques. Après le bilan, ce sont les perspectives qu'il faudrait alors tracer. (28)

Mots clés : Montagne, développement touristique, UTN

(1) A. Labarrère, 6 octobre 1981, CR débats, JOAN du 7, p. 1500.

(2) Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, JO du 10.

(3) Décr. n° 77-1281 du 22 novembre 1977, JO du 24.

(4) IGF et a., « Bilan de la loi du 9 janvier 1985 », 2010, 36 p. ; UICN, « 20 ans de loi montagne, Bilan et propositions », 2005, 16 p. ; Rapport J.-P. Amoudry, « L'avenir de la montagne : un développement équilibré dans un environnement préservé », Sénat, n° 15, 9 octobre 2002 ; « La loi Montagne en région PACA : 20 ans et après ? », *RFDA* n° 3, 2005.

(5) Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 préc., art. 1^{er} : il s'agit de permettre à « ces territoires d'accéder à des niveaux et conditions de vie comparables à ceux des autres régions ».

(6) Insee Première, août 2011, n° 1364 (voir données par département).

(7) Rapport d'information de J. Blanc, « *Une politique européenne pour la montagne* », Sénat, n° 458, 27 avril 2011.

(8) CE 9 juillet 1997, M. Ben Abdulaziz Al Saoud, n° 123368, *BJDU* 4/1997, p. 250, comm. L. Touvet.

(9) C. urb., art. L. 145-3-I.

(10) C. urb., art. L. 145-3-III.

(11) CE 6 février 1998, commune de Faverges, n° 161812, *BJDU* 1/98, p. 37, concl. Touvet ; CE 6 décembre 1993, Morand, *Lebon T*, p. 1080.

(12) CE 22 septembre 1997, commune d'Eygliers, n° 137416.

(13) CE 5 février 2001 SE au Logement c/ comme de Saint-Gervais, *BJDU* 2/2001, p. 74, concl. L. Touvet.

- (14) TA Grenoble 14 mai 2002, Abate, n° 0003042, *RDI* 2003, p. 584, obs. P. Soler-Couteaux.
- (15) CAA Lyon 28 septembre 2010, n° 08LY02384.
- (16) C. urb., art. L. 145-3-IV.
- (17) CE 15 mai 1992, commune de Cruseilles, *Lebon*, p. 210, *Dr. adm.* août-sept. 1992, concl. Pochard ; *AJDA* 1992, p. 756, note Morand-Deville.
- (18) CE 10 décembre 1993, min. équipement c/ Assoc. régionale de protection des oiseaux et de la nature, n° 110697, *Lebon*, p. 363, *AJDA* 1994, p. 149, concl. Schwartz.
- (19) CE 6 décembre 1993, SCI le Relais des pistes, n° 106517 ; CE 16 février 1994, commune de Lelex, n° 108430, *Lebon*, p. 72, *BJDU* 3/94, p. 7.
- (20) CE 3 juin 1994, SCI Hameau de Thorenc, n° 127897, *Lebon*, p. 291.
- (21) Rapport Amoudry préc., spéc. p. 250.
- (22) C. urb., art. L. 145-3 III.
- (23) Loi n° 95-115 du 4 février 1995, JO du 5.
- (24) Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, JO du 14.
- (25) Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, JO du 3.
- (26) Voir le rapport de la commission d'enquête sur la situation de l'agriculture et de l'économie rurale dans les zones de montagne défavorisées, 2^e session ord. 1981-1982, AN n° 757.
- (27) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, JO du 13.
- (28) Colloque « L'urbanisation de la montagne », Chambéry, 24 et 25 mai 2012.