

RAPPORTS

Conseil général  
de l'Environnement  
et du Développement  
durable

n° - 008302-01

septembre 2013

## Audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne

Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

[www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)





**CONSEIL GÉNÉRAL**  
**DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE**

**Rapport n° : 008302-01**

**Audit thématique sur l'application des  
dispositions d'urbanisme  
de la loi montagne**

établi par

**Bertrand CREUCHET**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Marie-Pierre DOIZELET**

Chargée de Mission

**Jean-Jacques KEGELART**

Inspecteur général de l'administration du développement durable

**Mauricette STEINFELDER**

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

**Jean LALOT**

Inspecteur de l'administration du développement durable

## Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil<sup>(1)</sup>.

Rapport CGEDD n° 008302-01

Date du rapport : 1 octobre 2013

Titre : Audit thématique sur l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne

Sous-titre du rapport : *Version définitive septembre 2013*

Commanditaire(s) : DGALN/DHUP/QV

Date de la commande : 25 avril 2012

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Bertrand Creuchet, Marie-Pierre Doizelet, Jean-Jacques Kegelart, Jean Lalot, Mauricette Steinfeldt

Coordonnateur : Bertrand Creuchet

Superviseur : Alain Lecomte

Relecteur : Jean-Luc Cabrit

nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 44

[\(1\) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD](#)

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

# Sommaire

Résumé.....	3
Liste hiérarchisée des recommandations.....	5
Recommandations de niveau 1 : celles devant figurer dans une instruction adressée aux préfets de région et de département, à l'attention des services.....	5
Recommandations de niveau 2 : des chantiers à lancer pour :.....	6
Introduction.....	7
1. Les évolutions depuis 1985.....	9
1.1. Les évolutions du contexte institutionnel.....	9
1.1.1. Les dispositions institutionnelles introduites par la loi montagne .....	9
1.1.2. Les dispositions de la loi relatives à l'urbanisme de montagne et leurs évolutions législatives et réglementaires.....	9
1.1.3. L'organisation des services, le traitement et la gestion des dossiers.....	11
1.2. Les évolutions du contexte économique, social, environnemental.....	11
1.2.1. Le contexte économique et social.....	11
1.2.2. Le contexte environnemental.....	12
2. Les relations avec les partenaires et leurs observations sur l'application des dispositions d'urbanisme.....	16
2.1. Les relations des services de l'État avec les collectivités, les opérateurs et les autres partenaires.....	16
2.2. Quelques observations des élus et des associations.....	17
3. Les constats à partir des pratiques des services et les recommandations de la mission.....	20
3.1. Le contexte.....	20
3.2. Le zonage « montagne ».....	20
3.3. L'organisation, le fonctionnement des services et leurs relations entre eux.....	23
3.4. Des dispositions délicates en matière d'urbanisme.....	26
3.5. La mise en conformité avec la loi des documents d'urbanisme approuvés .....	31
3.5.1. Une action pour favoriser la qualité architecturale, la qualité urbaine et l'insertion dans les sites.....	33
3.5.2. La protection des meilleures terres agricoles .....	34
3.5.3. Les plans d'eau de moins de 1000 ha.....	35
3.6. Des procédures UTN décalées par rapport aux enjeux.....	36
3.7. La prise en compte des risques naturels.....	38
3.8. Une absence de vision globale par les territoires de leur environnement, des situations sociales et de l'économie.....	39
3.9. Des consultations du Comité de massif (et de la commission spécialisée) qui n'ont pas été encadrées par des directives.....	40
3.10. Les contentieux portant sur l'application de la loi.....	41
3.11. Des études et de nouvelles dispositions pour aider les collectivités à réorienter les aménagements touristiques obsolètes.....	41
3.12. Autres suggestions de la mission.....	42

4. Conclusion.....	<a href="#">43</a>
Annexes.....	<a href="#">46</a>
1. Lettre de mission .....	<a href="#">47</a>
2. Note de cadrage.....	<a href="#">48</a>
3. Liste des auditeurs et services audités.....	<a href="#">51</a>
4. Le questionnaire adressé aux services.....	<a href="#">53</a>
5. Glossaire des sigles et acronymes.....	<a href="#">65</a>
6. Note sur les institutions et les outils introduits par la loi montagne.....	<a href="#">67</a>
6.1. Les institutions.....	<a href="#">67</a>
6.2. Les outils.....	<a href="#">70</a>
7. Note sur les dispositions d'urbanisme applicables en montagne.....	<a href="#">73</a>
1-Les modalités d'urbanisation :.....	<a href="#">74</a>
2-Les procédures spécifiques : les unités touristiques nouvelles (UTN).....	<a href="#">79</a>
3-Le régime des remontées mécaniques et des aménagements du domaine skiable.....	<a href="#">83</a>
4-La limite de l'urbanisation par des règles spécifiques de protection et d'aménagement : le cas des rives des plans d'eau.....	<a href="#">84</a>
8. Note sur les parcs naturels régionaux (PNR).....	<a href="#">86</a>

- Les cartes illustrant le rapport, sauf mention contraire, ont été établies par le PCI « politique et aménagement de la montagne » des CETE.

## Résumé

A la demande des services de la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN), le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) a inscrit dans son programme de travail un audit sur l'application par les services territoriaux, régionaux et départementaux de l'État des dispositions d'urbanisme de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne<sup>1</sup>.

Une mission d'audit a interrogé les services concernés [9 directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) 46 directions départementales des territoires (DDT)] sur la base d'un questionnaire exhaustif. Avec l'appui de membres des missions d'inspection générale territoriale (MIGT), elle a visité 14 départements et 6 régions représentatifs de l'ensemble des massifs pour préciser les réponses au questionnaire.

La mission a interrogé ponctuellement des élus municipaux lors de visites particulières. Elle s'est entretenue par ailleurs avec les représentants de l'Association nationale des élus de montagne (ANEM) qui ont fait état de la perception récurrente des élus d'une application trop rigoureuse des textes par les représentants locaux de l'État. Elle a rencontré également des préfets de massif, des préfets de région et de département, les commissaires de massif et les services de la direction de l'aménagement de la DATAR, ainsi que des représentants d'associations de protection de l'environnement.

La mission a analysé les dispositions de la loi et les données économiques, environnementales et institutionnelles qui ont largement évolué depuis 1985 et qui éclairent les pratiques actuelles dans l'application de la loi.

A partir de ces témoignages et de ses propres analyses, elle a relevé plusieurs difficultés et incompréhensions qui nécessitent le renouvellement des instructions adressées aux services, sans que soient revues les dispositions de la loi généralement appréciées des acteurs qui interviennent en montagne. Les remarques et par suite les recommandations de la mission d'audit concernent en premier lieu la définition de la zone de montagne où les dispositions d'urbanisme s'appliquent. Plusieurs définitions de zones géographiques où s'appliquent d'autres dispositions sont intervenues postérieurement à la loi de 1985 et créent des confusions parmi les partenaires de l'État et parfois pour les services eux-mêmes.

Du fait de la réorganisation relativement récente des services régionaux et départementaux de l'État, il est encore nécessaire d'améliorer leurs échanges, de mutualiser les connaissances et les compétences. La mission appelle l'attention sur le besoin de définir les relations de ces services avec les commissariats de massif qui assurent, quant à eux, sous l'autorité des préfets de massif, l'instruction des dossiers d'autorisation d'unités touristiques nouvelles (UTN)

Parmi les dispositions d'urbanisme, les notions de « continuité » et de « hameaux nouveaux » introduites par la loi en 1985 donnent lieu à des interprétations et à des jurisprudences qui ne sont pas toujours convergentes. Si la mission d'audit relève des caractéristiques différentes des territoires selon les massifs ainsi que des formes variables des habitats traditionnels, elle note la nécessité de préciser le cadre d'application des textes spécifiques à la montagne par rapport aux règles qui s'appliquent à l'ensemble du territoire.

Face à des situations très différentes de développement touristique, la mission a relevé que le dispositif UTN, d'autorisation des opérations touristiques, reste pertinent dans certains cas mais

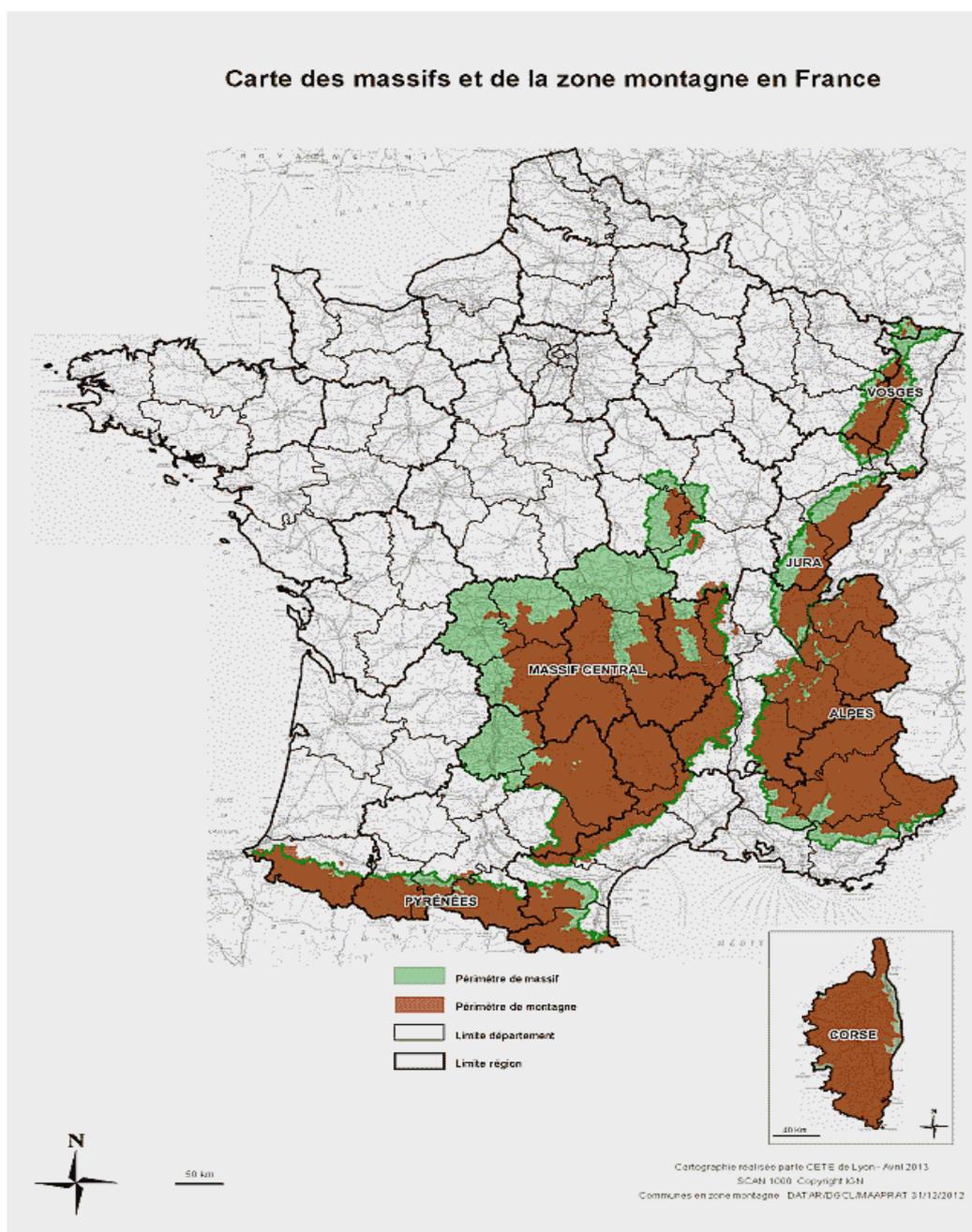
---

<sup>1</sup> La loi 85-30 relative « au développement et à la protection de la montagne » est communément appelée « loi montagne » : c'est sous cette appellation qu'elle sera évoquée dans le rapport.

s'applique aussi à des dossiers qui n'ont pas été prévus par les textes et qui ne présentent pas d'enjeux justifiant de son point de vue une procédure différente du droit commun.

La mission constate que, pour de nombreux sites touristiques, en particulier ceux qui sont destinés aux sports d'hiver, la situation économique nécessite aujourd'hui qu'ils soient réhabilités pour accueillir d'autres pratiques touristiques mais que face à des acteurs privés défaillants, les collectivités sont démunies pour traiter ces cas. Les textes pris en application de la loi montagne, conçus dans une période plus faste de développement, ne permettent pas d'accompagner les efforts nécessaires et la mission recommande que des réflexions soient engagées pour mieux prendre en compte et traiter ces situations.

Enfin la mission note l'absence de données statistiques harmonisées et coordonnées sur l'aménagement en montagne et l'application des dispositions d'urbanisme : elle recommande qu'elles soient organisées pour permettre de mieux analyser les problématiques générales et situer les dossiers particuliers.



## Liste hiérarchisée des recommandations

Les recommandations de la mission rappelées ci-dessus, ne peuvent être reprises suivant leur importance mais la mission a retenu de les classer suivant deux niveaux :

-1 Des recommandations concernant l'application des dispositions d'urbanisme, l'organisation des rôles respectifs des services dans les procédures et les relations de ces services entre les niveaux du massif, de la région et du département doivent donner lieu à l'envoi d'une instruction ministérielle aux préfets.

-2 Certaines recommandations nécessitent des analyses et des études complémentaires, puis des dispositions législatives ou réglementaires pour aboutir.

### **Recommandations de niveau 1 : celles devant figurer dans une instruction adressée aux préfets de région et de département, à l'attention des services**

Pages

Rappeler quel est le zonage de montagne correspondant aux règles d'urbanisme et en organiser la communication auprès de tous les partenaires, pour leur permettre de comprendre la distinction avec les classements montagne pour les dotations aux communes, au titre de l'agriculture et des territoires de massif.

23

Mettre en place, au niveau central, un pilotage de la politique d'urbanisme en montagne ; au niveau des massifs et des régions, une organisation en réseau ; et pour tous, l'échange des données sur un site dédié afin d'assurer la cohérence des positions de l'État.

25

Rappeler aux services dans l'instruction la doctrine pour l'application des règles d'urbanisme : pour l'extension de l'urbanisation, le principe de continuité, la définition des hameaux nouveaux, la gestion des dérogations. En outre, demander la constitution dans les massifs, les départements, les vallées, d'un recueil des bonnes pratiques adaptées au contexte naturel et paysager et au bâti traditionnel.

31

Contrôler la mise en conformité par les communes et leurs groupements de leurs documents d'urbanisme avec la loi montagne.

33

Faire rappeler par les représentants de l'État dans les conseils d'administration des CAUE, ou lors de la négociation des chartes des PNR, la nécessaire prise en compte des enjeux de qualité architecturale et paysagère pour que ces organismes concourent encore davantage auprès des élus et des particuliers à leur prise en compte.

34

Préciser les modalités d'application des règles en bordure des lacs et plans d'eau. En particulier inciter les services à les inventorier et fixer la surface minimale des plans d'eau à prendre en compte .

35

Modifier l'article R.121.14 du code de l'urbanisme pour inscrire l'obligation d'évaluation environnementale des dossiers d'UTN (décret n°2012-995 du 23 août 2012) et assurer la communication de cette obligation. 38

Rappeler aux services qu'ils doivent communiquer aux collectivités toutes les informations dont ils disposent sur les risques naturels. Développer et maintenir la compétence technique nécessaire pour la mise en œuvre de la politique de prévention des risques, même en l'absence d'une équipe départementale du RTM. 39

Demander aux services de produire des analyses générales, leur en donner les moyens et veiller à ce que soit organisée la mutualisation au sein des services et entre eux afin d'asseoir les positions de l'État et éclairer les démarches communales. 40

Expliciter le volet que les SCoT doivent contenir s'agissant des projets touristiques valant UTN, préciser l'objet de leur examen par les commissions spécialisées. Préciser également la nature de l'avis à rendre par les comités de massif sur la création de réserves naturelles et les classements de sites. Ne plus solliciter l'avis des commissions spécialisées sur la nécessité de réaliser une étude d'impact suivant le cas par cas. 41

## **Recommandations de niveau 2 : des chantiers à lancer pour :** Pages

Proposer de nouveaux critères de définition de la zone montagne, pour assurer une plus grande cohérence du classement et faciliter la compréhension des politiques spécifiques. 23

Lancer une démarche d'analyse des compétences spécifiques nécessaires aux services intervenant en montagne. Mettre en place des formations initiales et continues et gérer les mobilités en prenant en compte ces compétences. 26

Proposer l'adaptation de la procédure des unités touristiques nouvelles au contexte économique actuel et aux situations particulières des massifs en liaison avec tous les partenaires de l'État. Revoir et simplifier la procédure en prenant en compte l'ensemble des autres procédures obligatoires. 38

Modifier l'article R.121.14 du code de l'urbanisme pour inscrire l'obligation d'évaluation environnementale des dossiers d'UTN (décret n°2012-995 du 23 août 2012) et assurer la communication de cette obligation. 38

Rappeler aux services la nécessité de motiver les actes en visant explicitement la loi montagne et diffuser un recueil des jurisprudences à tous les services, le mettre sur un site internet. 41

Élaborer et diffuser une politique de l'État pour le réaménagement des sites touristiques suivant les principes du développement durable. Recenser les bonnes pratiques et soutenir les collectivités territoriales qui engagent des processus opérationnels de réhabilitation des sites touristiques en difficulté. 42

# Introduction

« Ne dites pas de mal de notre montagne, ... Notre montagne, elle a ses gueules... » Jean Giono, Batailles pour la montagne, p.783, œuvres romanesques complètes tome II, La Pléiade, 1972.

## Présentation de la mission

Le présent audit relatif à loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dite « loi montagne », adoptée à l'unanimité par le parlement il y a plus de 25 ans, a été inscrit au programme 2012 du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DHUP/DGALN) a demandé au CGEDD d'analyser les pratiques des différents services territoriaux et de mesurer les décalages éventuels dans l'application des dispositions concernant l'urbanisme et l'aménagement.

## Le contexte, les missions précédentes

La loi montagne a connu plusieurs adaptations depuis 1985 et a donné lieu à de nombreux rapports et bilans. Le dernier en date a été mené en 2010 par les inspections générales des ministères de l'intérieur, des finances, de l'écologie, de l'agriculture et des sports. Cet état des lieux présentait le bilan du fonctionnement des institutions propres à cette loi et de l'application des mesures introduites par la loi montagne mais il ne traitait pas spécifiquement de l'application des dispositions relatives à l'urbanisme et à l'aménagement.

L'analyse de l'application de la loi en matière d'urbanisme et d'aménagement par les services territoriaux (DREAL et DDT) porte sur chacun des 46 départements et des 9 régions métropolitaines dont au moins une partie des territoires est classée en zone de montagne.

## La méthode retenue

Désignée en mars 2012, l'équipe d'audit, après s'être entretenue avec les principales administrations centrales concernées des ministères de l'écologie et de l'égalité des territoires (direction générale de l'aménagement du logement et de la nature et commissariat général du développement durable), a élaboré une note de cadrage<sup>2</sup>. Elle a procédé à l'examen des textes initiaux, des modifications et compléments intervenus depuis le vote de la loi en 1985, des décrets d'application et des circulaires en vigueur. La mission a également consulté les rapports et documents consacrés à l'application de la loi montagne.

La mission a analysé préalablement le contexte dans les territoires concernés, plus de vingt-cinq ans après la publication de la loi. Elle a recensé également les points qui illustrent l'évolution de l'économie en montagne, les pratiques de l'aménagement, les évolutions de la sensibilité sociale en particulier dans le champ de l'environnement, l'implication des collectivités territoriales ainsi que les modifications de l'organisation et de la « posture » de l'État sur le territoire. Ainsi, ces éléments de contexte introduisent les constats de la mission sur l'application de la loi : en l'absence de données statistiques centralisées, la mission s'est fondée sur l'expérience et les connaissances de ses membres et sur les échanges avec les différents intervenants en montagne. L'analyse prudente des évolutions économiques et environnementales qu'elle a développée n'engage cependant que la mission.

---

<sup>2</sup> Note de cadrage figurant en annexe n°2

Ensuite, compte-tenu de l'exhaustivité souhaitée par le commanditaire, la mission a interrogé les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et les directions départementales des territoires (DDT) ayant un territoire de montagne dans leur zone de compétence. Un questionnaire a été établi<sup>3</sup>, suivant l'ordre des dispositions de la loi en matière d'urbanisme et d'aménagement. Il a été adressé en juin 2012 aux préfets de région et de département.

En complément de cette enquête systématique, la mission, aidée par des membres du CGEDD<sup>4</sup> et des missions d'inspection générale territoriales (MIGT)<sup>5</sup> s'est rendue entre les mois de juillet et novembre 2012, dans 14 départements et 6 régions parmi les plus caractéristiques de la typologie des territoires de montagne (liste en annexe 3). Ces visites ont permis d'approfondir les réponses au questionnaire et de visualiser sur le terrain des dossiers particuliers illustrant les problématiques traitées par les services. Des entretiens avec les préfets de région, dont les préfets coordonnateurs de massif, et les préfets de département ou leur représentant ont eu lieu chaque fois que possible. Des échanges se sont tenus ponctuellement avec des élus locaux, autour des exemples des opérations visitées.

La mission a échangé avec les services de la DATAR et les différents commissaires à l'aménagement de la montagne (une réunion s'est ainsi tenue le 12 juin 2012 à la DATAR avec l'ensemble des commissaires). Elle a rencontré enfin quelques personnalités en charge d'institutions représentatives des enjeux de l'aménagement et de la protection des territoires de montagne.

Le rapport, établi à partir de l'analyse des réponses collectées par la mission, apporte une lecture de l'application par les services territoriaux des textes législatifs et réglementaires issus de la loi montagne, telle qu'en vigueur aujourd'hui, éclairés pour certains par des circulaires et la jurisprudence administrative. La mission a également relevé les décalages entre les textes en vigueur et les réalités des territoires, qu'elles soient économiques, institutionnelles ou sociologiques.

La mission a invité à plusieurs reprises les services à des réunions d'échanges en présence de la DGALN (à Paris, au CETE de Lyon et lors du séminaire du pôle montagne du CGEDD tenu dans les Pyrénées).

A partir des constats qu'elle a relevés, la mission formule des recommandations qui font l'objet d'un classement en fonction de leur nature et des modalités de leur mise en œuvre.

---

<sup>3</sup> Le questionnaire adressé aux services figure en annexe 4.

<sup>4</sup> Brigitte Arnould, CGEDD.

<sup>5</sup> Fabienne Pelletier et Philippe Garin de la MIGT 4, Mireille Bensussan et Michel Wepierre de la MIGT 5, Martine Michel et François Marie de la MIGT 6, Didier Cauville de la MIGT 7.

# 1. Les évolutions depuis 1985

## 1.1. Les évolutions du contexte institutionnel

### 1.1.1. Les dispositions institutionnelles introduites par la loi montagne

La loi montagne a mis en place des dispositifs institutionnels et administratifs pour permettre aux collectivités territoriales de maîtriser leur développement et des outils permettant à l'État de soutenir les initiatives sur les plans local, régional ou interrégional et de contrôler les aménagements. Elle a créé un conseil national de la montagne (CNM), devant être réuni au moins une fois par an et rassemblant sous la présidence du Premier ministre les autres ministres concernés, des parlementaires, des élus locaux de la montagne, des professionnels et des associations. En outre ont été désignés des préfets de massif et, sous leur présidence, des comités de massif. Plusieurs commissions ont été instituées en leur sein, dont la commission spécialisée des unités touristiques nouvelles (UTN) dont la présidence sera confiée ultérieurement et jusqu'à maintenant à un élu. Des commissaires de massif ont également été mis en place par la DATAR. Ils sont placés sous l'autorité des préfets de massif et disposent d'une équipe restreinte.

Cette organisation s'est renforcée au fil des années, en particulier avec la mise en place de politiques européennes de massif, financées depuis 2000 par le FEDER. La décentralisation a également offert de nouvelles responsabilités aux élus par la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 qui a ouvert le comité de massif à une co-présidence État-régions. Ce sont les présidents des commissions permanentes de massif, créées en 1996, qui animent cette co-présidence au titre des élus. La note présentée en annexe (n°6) rappelle l'ensemble des dispositions qui ont été mises en place par la loi et leur évolution.

### 1.1.2. Les dispositions de la loi relatives à l'urbanisme de montagne et leurs évolutions législatives et réglementaires<sup>6</sup>

Avant la loi de 1985, les politiques en faveur de la montagne étaient essentiellement sectorielles et autonomes les unes par rapport aux autres, s'appliquant rarement à la seule zone classée « montagne ». Elles s'attachaient notamment à réduire les handicaps naturels de la montagne, prioritairement ceux qui sont liés à l'agriculture, mais aussi à encadrer le développement touristique et à protéger les milieux naturels.

Pour l'urbanisme, l'agriculture et l'environnement, un décret interministériel du 22 novembre 1977 avait approuvé la « directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne », qui avait en particulier institué l'obligation d'une autorisation ministérielle préalable pour les opérations importantes d'aménagement en montagne, qualifiées « d'unité touristique nouvelle » (UTN).

C'est en 1985, avec la loi montagne, que s'organise une politique globale associant élus et socio-professionnels à sa définition et à sa mise en œuvre.

Comprenant 102 articles, la loi montagne traite de l'urbanisme dans 5 de ses articles (articles 71 à 75), intégrés dans le code de l'urbanisme (articles L.145-1 à L.145.13). Leurs dispositions reprennent ce qui avait été introduit par la directive de 1977, en déconcentrant l'autorisation des UTN au niveau du préfet de massif qui doit recueillir l'avis de la commission spécialisée du comité de massif. La loi renforce les principes généraux d'obligation de construction en

---

<sup>6</sup> voir annexe 7 sur l'ensemble des dispositions de la loi.

continuité, d'autorisation particulière nécessaire pour créer des hameaux nouveaux, de protection des meilleures terres agricoles et interdit la construction dans une bande de 300 mètres autour des rives des plans d'eau.

Par ailleurs un article 42 (codifié à l'article L.342-1 du code du tourisme) spécifie que les opérations d'aménagement touristique en montagne doivent se faire sous le contrôle des collectivités locales (communes, groupement de communes, syndicats mixtes) et que les opérateurs doivent s'engager par contrat auprès d'elles.

D'autres dispositions précisent les autorisations nécessaires pour construire et mettre en service des remontées mécaniques (ces autorisations ne dispensant pas de la procédure UTN, si les seuils financiers qu'elle fixe sont atteints), instituent un régime de servitude pour les pistes de ski et créent le principe d'une vignette pour l'entretien des pistes de ski de fond.

Le champ d'application de la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral du 3 janvier 1986 (dite loi littoral) inclut le territoire des communes riveraines des plans d'eau de plus de 1000 hectares. Parmi les 16 lacs recensés, 8 sont situés en zone de montagne et se voient donc appliquer les dispositions d'urbanisme de cette autre loi d'aménagement.

Les seuils financiers et de surface habitable créée déclenchant l'exigence d'une autorisation au titre des UTN sont régulièrement revus à la hausse. Une circulaire du 19 juillet 1996 relative à la restauration ou à la reconstruction des anciens chalets d'alpage et à l'extension limitée des chalets d'alpage destinés à une activité professionnelle saisonnière donne des instructions pour un traitement propre à ces constructions, plus permissif que l'application du texte initial de la loi.

Enfin, la loi n°2005-157 du 23 février 2005, relative au développement des territoires ruraux, réforme la procédure des unités touristiques nouvelles en instituant un niveau départemental (préfets de département) pour l'instruction et les autorisations des opérations les moins importantes, réservant au préfet de massif (après l'avis de la commission spécialisée) l'autorisation des plus grosses opérations. Elle a également confirmé la possibilité que soient réalisées des unités touristiques nouvelles si elles sont prévues dans un schéma de cohérence territoriale (SCoT), sous réserve de l'accord de la commission spécialisée du comité de massif sur les dispositions correspondantes du SCoT.

La même loi, dans son article 187, avait modifié le code de l'urbanisme en introduisant la possibilité pour les communes riveraines des lacs de plus de 1000 hectares et situées en zone de montagne de demander que certains secteurs de leur territoire ne se voient appliquer que les dispositions de la loi littoral tandis que les dispositions de la loi montagne ne se seraient appliquées qu'aux autres espaces de leur territoire : mais le décret d'application de ce dispositif a été annulé par le Conseil d'État le 3 octobre 2008 et le dispositif lui-même a été supprimé par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010.

Le décret n°2006-1683 du 22 décembre 2006 relatif à l'urbanisme en montagne a réformé la procédure d'autorisation des unités touristiques nouvelles (UTN) et a distingué un seuil entre des opérations qui relèvent d'une autorisation du préfet de département (construction d'hébergements ou d'équipements touristiques de plus de 300m<sup>2</sup>, extension de 100m<sup>2</sup> de domaine skiable...) et celles qui relèvent de l'autorisation par le préfet de massif (extension ou construction d'hébergements ou d'équipements de plus de 12 000 m<sup>2</sup> de surface, domaine skiable de plus de 100 hectares...).

Une circulaire du 29 janvier 2008 précise les modalités de mise en œuvre de la procédure et le contenu des dossiers à produire.

### **1.1.3. L'organisation des services, le traitement et la gestion des dossiers**

Au niveau départemental, les DDT, sous l'autorité du préfet, représentent dorénavant l'État dans les procédures de planification (SCoT, PLU, cartes communales) menées par les collectivités territoriales. Dans la plupart des cas, elles ont également un rôle d'assistance ou tout au moins de conseil auprès de ces collectivités. Elles préparent également, à l'exception de quelques départements, le contrôle de légalité pour ces documents.

En ce qui concerne les autorisations d'occuper les sols (permis de construire ou d'aménager), la situation est plus contrastée : la plupart des communes importantes ou présentant des enjeux d'aménagement ont approuvé un document d'urbanisme et ont ainsi acquis la compétence sur ces décisions ; une partie d'entre elles s'est dotée de services instruisant les autorisations ou les refus, ne permettant l'information de l'État qu'à travers l'exercice du contrôle de légalité. Pour la majorité des petites communes, nombreuses dans la zone de montagne, ce sont encore les services des DDT qui assurent l'instruction des actes d'urbanisme, les maires concernés signant alors ces actes au nom de l'État.

Le contrôle de légalité sur les permis de construire est dans la plupart des départements visités assuré par des services préfectoraux autres que les DDT, parfois les sous-préfectures, et les services du droit des sols des DDT ne sont pas toujours consultés, ni même informés des observations émises et des suites réservées pour des actes dont ils ont assuré la préparation.

S'agissant des dossiers UTN, dans la plupart des cas, ce sont les agents des DDT qui informent les collectivités de la nécessité d'une autorisation à ce titre pour réaliser un équipement. Dans la majorité des départements, elles assurent également une mission de conseil dans l'élaboration du dossier et peuvent parfois en rédiger des parties ou vérifier les travaux des prestataires qui en ont la charge.

Quand l'autorisation relève du préfet de département, les DDT sont les services instructeurs. Elles sont ainsi amenées à rapporter les dossiers devant les commissions départementales de la nature, du paysage et des sites (CDNPS) qui doivent émettre un avis pour éclairer les décisions préfectorales.

En revanche, pour les autorisations relevant du préfet coordonnateur de massif après avis de la commission spécialisée, c'est le commissariat de massif qui est le service instructeur : il s'appuie généralement sur les DDT pour mener cette mission et consulte les DREAL. Dans certains massifs et pour certains départements, les DDT préparent l'avis du préfet de département adressé au préfet de massif mais ignorent les suites réservées aux dossiers avant la décision finale.

## **1.2. Les évolutions du contexte économique, social, environnemental**

### **1.2.1. Le contexte économique et social**

Depuis une trentaine d'années, le contexte a considérablement évolué par suite de la conjoncture économique, de l'ouverture à la concurrence des pratiques de sport d'hiver et de l'évolution de la demande de la clientèle.

Depuis l'adoption de la loi montagne en 1985, le contexte économique et social s'est profondément dégradé. D'un point de vue général, la période de relative croissance a cédé la place à davantage de retenue des investisseurs. Les investissements publics qui permettaient

fréquemment l'aménagement en supportant les coûts d'infrastructure et d'équipement ne peuvent plus aujourd'hui assurer la prise en charge de tels coûts ou dans des proportions moindres. La durée des séjours s'est réduite en raison de la diminution du pouvoir d'achat et du niveau de revenu de la clientèle et par suite de l'évolution de ses pratiques. S'agissant des sports d'hiver, la fin de l'encadrement tarifaire des prix des remontées mécaniques a conduit à un renchérissement considérable, nécessaire à l'équilibre de gestion, mais dissuasif pour une grande partie de la clientèle (les remontées mécaniques restent pourtant en France parmi les moins chères d'Europe).

Par ailleurs, la concurrence en matière de destination touristique en hiver s'est accrue. Les choix sont plus ouverts pour les clientèles européennes mais aussi pour les nouvelles clientèles en provenance des pays émergents. D'autres destinations moins onéreuses, notamment en Europe de l'Est, apparaissent sur le marché. Il faut souligner également que l'offre s'est élargie et que les modes de consommation de produits touristiques ont évolué (par exemple, des séjours à bas coût dans les « pays chauds » en période hivernale). Quelques stations françaises ont pu s'orienter sur les produits de haut de gamme en s'appuyant sur leur renommée internationale, et s'adressent presque exclusivement à une clientèle internationale aisée. Mais un grand nombre de stations de moyenne montagne ne peuvent se maintenir qu'en accumulant des déficits à charge des collectivités ou en renonçant à tout nouvel investissement. La baisse des dotations aux collectivités et la récession économique conjoncturelle que connaît la France comme nombre de pays de la zone euro auront-elles un impact direct sur l'investissement des communes de montagne ?

Sur le plan social, le vieillissement de la population, la recherche de produits moins sportifs et la priorité accordée au bien-être et à la santé ont favorisé des produits plus confortables et authentiques et en même temps moins onéreux (la raquette plutôt que le ski alpin). La clientèle jeune se tourne au contraire vers des produits nouveaux, ski hors piste, surf, free-ride et VTT en été. Certaines de ces pratiques ne sont pas sans dommage pour les sols et l'environnement.

Dans le même temps, certains territoires sont confrontés à un processus de mutation sociale et fonctionnelle lié au développement de pôles urbains proches. On relève par exemple le développement d'installations permanentes de jeunes retraités ou de télé-travailleurs qui ont choisi la qualité de vie en montagne pour installer leur résidence. Cela concerne également des populations du nord de l'Europe qui choisissent aussi la montagne française pour ses qualités de vie et d'environnement. Ces nouvelles modalités résidentielles, principalement dans des stations-villages à proximité de grandes agglomérations, conduisent à un renchérissement des prix fonciers préjudiciable aux populations locales et aux salariés des stations touristiques (massif des Alpes). Enfin dans certaines régions (Rhône-Alpes et PACA), le développement du péri-urbain conduit également à l'urbanisation progressive de territoires de montagne proches des grands pôles.

### **1.2.2. Le contexte environnemental**

#### **Les territoires montagnards sont pleinement concernés par les changements climatiques :**

Depuis ces vingt dernières années, il a été relevé une hausse moyenne des températures d'environ un degré<sup>7</sup>. Mais l'évolution la plus importante des variations climatiques est le renforcement des aléas climatiques entre les saisons annuelles et au sein des saisons elles-mêmes, avec des périodes de bon enneigement qui peuvent être suivies de périodes plus chaudes, mettant en péril les activités liées à la neige au cours de la même saison. Cela a

---

<sup>7</sup> Les conclusions connues les plus récentes du groupe inter-gouvernemental d'experts du Climat (GIEC), dont le prochain rapport doit être remis en 2014, confirment une tendance globale à l'augmentation des températures évaluée entre 2°C et 5°C selon les scénarios à l'horizon 2100 par rapport à l'ère pré-industrielle.

suscité des inquiétudes et par suite de nombreuses études ont été menées, en particulier sur l'arc alpin<sup>8</sup>. Les aléas climatiques sur l'espace montagnard ont des impacts variables suivant les zones compte tenu des fortes disparités entre les massifs, en matière d'altitude, de topographie, d'exposition, et de la variation des précipitations... Dans ce contexte la fiabilité de l'enneigement dans les stations de ski est devenue incertaine<sup>9</sup>. Des périodes aux conditions anormales ou des événements exceptionnels fragilisent la fréquentation touristique tandis que son exploitation économique nécessiterait la stabilité des flux. Localement, des stratégies ont été mises en place dans les stations à divers niveaux décisionnels (État, collectivités territoriales, professionnels de la montagne) ; elles vont de l'atténuation des impacts, avec le développement intensif de la neige de culture à celle de l'adaptation, imposant un renouvellement en profondeur du modèle de l'offre touristique et du développement de certaines stations. Les réponses sont d'autant plus nécessaires que la concurrence entre destinations touristiques comme entre les stations de la montagne française et les stations étrangères (en particulier pour capter la clientèle des pays émergents) est forte.

### **Stratégie d'atténuation des impacts : la neige de culture :**

La généralisation des installations de neige de culture a permis de remédier partiellement à l'aléa du manque de neige ponctuel puis s'est banalisée pour offrir des saisons continues à date fixe. En contrepartie, elle a induit de fortes répercussions sur l'environnement : pression sur la ressource en eau pour certains sites déjà touchés par des périodes plus ou moins longues de pénurie et augmentation des besoins en énergie<sup>10</sup>. La fabrication de neige implique de disposer d'une ressource en eau importante<sup>11</sup>, de réaliser des investissements spécifiques et de disposer d'énergie pour les faire fonctionner. Les effets sur la ressource en eau, réduisant les quantités disponibles pour les usages domestiques et agricoles, sont fréquemment dénoncés par ceux qui n'ont pas de retours économiques de la fréquentation touristique. Les installations de neige de culture nécessitent également des températures suffisamment froides, tout au moins la nuit, et cette condition n'est pas toujours remplie dans les périodes stratégiques de la saison d'hiver pour les stations qui s'en sont équipées.

### **Stratégie d'adaptation : la diversification des modèles de développement :**

Le traditionnel clivage entre stations d'altitude et stations de moyenne montagne semble s'être aggravé. Les grandes stations d'altitude globalement dépendantes de l'économie touristique et du produit « neige » se sentent à l'abri des effets des aléas climatiques et voient leur attractivité renforcée (elles bénéficient d'un report de la clientèle des stations de moyenne montagne et du sud de l'Europe, moins favorisées pour l'enneigement). Elles sont cependant soumises à des demandes de renouvellement des activités par suite d'une évolution des attentes de la clientèle en termes de qualité d'accueil et d'une offre touristique et ludique plus valorisante. Les stations de moyenne montagne présentent des atouts perçus comme favorables à l'adaptation qui tiennent à leurs ressources naturelles, patrimoniales et culturelles. Elles tentent pour la plupart d'entre elles, quand elles disposent des capacités financières suffisantes, de diversifier leur offre mais il n'existe pas de modèle robuste de développement pour la diversification et les réussites sont extrêmement variables d'un endroit à l'autre. La diversification souffre aussi d'une

<sup>8</sup> Pour n'en citer que quelques-unes : un programme Interreg ClimChAlp ; une étude exploratoire sur le changement climatique dans le massif des Alpes à la demande du commissariat de massif (DATAR, 2008) ; des veilles sur les stratégies et les initiatives locales menées dans les Alpes françaises ou dans d'autres territoires montagnards.

<sup>9</sup> Le rapport de l'OCDE publié en 2007 sous la direction de Shardul Agrawala « Changements climatiques dans les Alpes européennes. « adapter le tourisme d'hiver et la gestion des risques naturels », précise que « les Alpes sont particulièrement sensibles aux changements climatiques et le réchauffement récent y a été près de trois fois supérieur à la moyenne mondiale ».

<sup>10</sup> Évolution des espèces végétales en fonction du manteau neigeux, pollution de l'eau par les adjuvants, cf. rapport CGEDD n°006332-01 de juin 2009.

<sup>11</sup> Elle est évaluée à 4 000 m<sup>3</sup> d'eau pour un hectare.

certaine incohérence des politiques publiques en la matière. Ainsi, dans une même région, le niveau régional accompagne la diversification des stations, tandis que les échelons départementaux poursuivent prioritairement le financement de la neige de culture et des infrastructures pour les produits « neige ».

Les stations proches d'une agglomération connaissent différentes évolutions : d'une part, des fréquentations touristiques spécifiques (comme le « stade de neige » ou « l'excursionnisme » à la journée qui viennent concurrencer le tourisme de séjour) ; d'autre part, l'évolution progressive de certaines stations par suite de l'installation de nouvelles populations résidentes, de stations-villages devenant des zones d'extension de l'agglomération et entraînant une forte déprise agricole et des effets spéculatifs sur le foncier. Dès lors, l'évolution de ces stations confrontées à l'étalement des villes soulève la question de leur modèle de développement, les besoins touristiques se doublant d'une pression résidentielle.

### **Impact en matière de risques naturels :**

L'aggravation des risques naturels est un constat relativement partagé mais les disparités de leurs conséquences sont importantes tant en ce qui concerne leur fréquence que par la nature et l'intensité des phénomènes. Il convient aujourd'hui d'être davantage attentif aux phénomènes extrêmes qu'aux moyennes sur lesquelles portaient jusqu'ici très logiquement les analyses relatives aux évolutions climatiques. Les vingt dernières années ont montré un réchauffement moyen d'environ un degré dont les effets sont encore peu significatifs sauf sur la fonte des glaciers. Toutefois, ce qui distingue la période la plus récente est le développement des phénomènes climatiques aléatoires et exceptionnels. Depuis le début des années 2000, les avalanches ont été très nombreuses certaines années et tout au contraire très limitées pendant d'autres saisons. La fonte et le recul des glaciers, le possible développement de crues torrentielles sont des phénomènes qu'il est difficile de prévenir... Et face à ces risques, si les populations traditionnelles de la montagne cultivaient le fatalisme vis-à-vis des effets des catastrophes régulières, les nouveaux arrivants, qui ont moins la culture du risque, exigent de la puissance publique la garantie de leur sécurité et de leurs biens. A cela s'ajoute un manque de culture de la part de populations exogènes vis-à-vis des risques encourus sur ces territoires.

### **La préservation des espaces naturels, paysagers et de la biodiversité :**

La loi montagne a parmi ses objectifs « la protection des équilibres biologiques et écologiques, la préservation des sites et des paysages ». Elle a été en cela précurseur des préoccupations et priorités actuelles.

Depuis 1985, la zone de montagne métropolitaine a bénéficié logiquement pour sa protection des mesures et des outils nationaux et régionaux et de ceux mis en place en application des directives européennes : parcs nationaux, parcs naturels régionaux (PNR), chartes de territoire, constitution du réseau Natura 2000. S'agissant des parcs, sur 10 parcs nationaux (PN), 7 sont situés en zone de montagne (c'est le cas de 5 des 7 parcs métropolitains), de même sur 48 parcs naturels régionaux (PNR), 24 sont situés en zone de montagne.

Les auteurs du bilan de la loi d'octobre 2010 ont considéré que l'essentiel des espaces montagnards les plus sensibles et les plus caractéristiques de l'originalité des écosystèmes et des paysages de la montagne française avaient été protégés (dans les cœurs des parcs nationaux, les réserves naturelles, les sites classés et les autres dispositifs de protection) et que, de façon plus globale, bien que les modalités de l'aménagement soient toujours âprement discutées, le partage entre les espaces naturels protégés et ceux qui sont aménagés ou aménageables était à peu près stabilisé. La mission partage ce constat, néanmoins elle a noté que les protections parfois demandées en contrepartie d'aménagements lors des autorisations d'UTN n'avaient pas toujours abouti et qu'il est aujourd'hui difficile pour l'État de s'y référer pour assurer la protection d'espaces naturels. La concurrence entre les communes fait encore

obstacle au respect de telles prescriptions, certaines collectivités devant supporter la protection et le « gel » d'une partie de leur territoire pour compenser les aménagements économiquement plus rentables réalisés par leur voisines.

Par ailleurs, la mission a constaté que sont partout évoqués des problèmes croissants d'entretien de l'espace, qui engendrent une plus grande vulnérabilité aux risques naturels et banalisent le caractère des paysages montagnards. La déprise agricole est visible, les surfaces cultivées sont en régression, en particulier pour les espaces les plus difficilement accessibles ; les pâtures et, a fortiori, les alpages ne sont plus utilisés, faisant place à la friche puis, après quelques années, à la forêt. Cette absence d'entretien qui avait conduit les pouvoirs publics au XIXème siècle à mettre en œuvre la politique de restauration des terrains en montagne (RTM), apparaît aujourd'hui encore plus préoccupante qu'en 1985 malgré les quelques dispositifs qui peuvent favoriser le financement de la gestion de la nature (contrats territoriaux d'exploitation, conventions Natura 2000, taxes sur les remontées mécaniques...).

## **2. Les relations avec les partenaires et leurs observations sur l'application des dispositions d'urbanisme**

### **2.1. Les relations des services de l'État avec les collectivités, les opérateurs et les autres partenaires**

Par l'instruction des actes d'urbanisme qu'elles exercent encore pour un grand nombre de communes, les DDT sont les services qui ont le plus de relations avec les élus. Ainsi, pour l'application de la loi (urbanisation en continuité, protection des espaces agricoles notamment), la pression foncière ou la nature des demandes d'occupation du sol rencontrées, les services de la DDT incitent les élus à mettre en œuvre des procédures de planification adaptées au contexte. Pour l'élaboration des documents d'urbanisme, l'intervention des DDT est différenciée. Outre le porter à connaissance qui rappelle les dispositions spécifiques de la loi, le rôle de la DDT peut aller de la simple participation comme personne publique associée pour les PLU (rappel des textes) à une association plus approfondie (participation et conseil pour la rédaction du cahier des charges, participation aux réunions d'étape). Suivant l'organisation et les moyens des DDT, leurs unités territoriales participent de manière variable à l'élaboration des documents d'urbanisme.

L'essentiel des questions d'urbanisme « montagne » est traité au sein des DDT par le service chargé de l'aménagement et l'urbanisme, car celles-ci n'ont pas de service dédié de manière spécifique à la mise en œuvre de la politique de la montagne. Dans les départements de haute et moyenne montagne confrontés aux enjeux de la pression foncière s'opposant aux enjeux agricoles, la nécessité de la préservation des terres et sa vérification sont très souvent analysées par le service économie agricole (ou son équivalent) dès la rédaction du porter à connaissance, que ce soit pour les PLU ou les SCoT. La création récente des commissions départementales de consommations des espaces agricoles (CDCEA) a conforté cette pratique de sensibilisation des différents acteurs à l'enjeu de préservation des terres. Dans la plupart des départements, cette commission a pris un rôle important pour la protection des espaces agricoles et les services des DDT en sont les rapporteurs techniques grâce notamment à leur connaissance des terres à protéger (SIG, instruction des dossiers de subvention de la politique agricole commune de l'Union Européenne). Dans les départements où peu de communes sont concernées par les dispositions de la loi et ne subissent pas de pressions touristiques ou résidentielles importantes (peu de mutations foncières, peu de demandes d'aménagements et d'équipements), l'application des dispositions d'urbanisme de la loi ne diffère en rien du traitement du droit commun appliqué dans le reste du département.

Les analyses ci-dessus reflètent les pratiques de beaucoup des départements concernés, elles ne peuvent pas toutefois être généralisées ; certaines DDT restent en mesure d'apporter des contributions significatives à la réflexion des collectivités territoriales tant pour des analyses territoriales dans le cadre de l'élaboration des SCoT que pour aider des petites intercommunalités volontaires souhaitant développer des démarches prospectives et conduire une politique d'aménagement respectueuse de la loi et des principes du développement durable. Cette capacité d'expertise au niveau départemental est cependant fragile et rarement pérenne (les « chargés d'études » encore présents sont proches de la retraite et les jeunes fonctionnaires sont mobiles).

Aujourd'hui, le contrôle de légalité est assuré de manière quasi-générale par les préfetures de département et les sous-préfetures ; mais les élus attendent rarement cette étape pour faire valoir « le bien-fondé » de leur volonté de réaliser leurs projets.

Les DREAL ont peu de relations directes avec les élus. D'une manière générale, au sein de ces directions, la connaissance du milieu montagnard et des élus est essentiellement le fait des unités en charge du paysage et de la conservation du patrimoine naturel. Leurs actions relèvent des politiques de protection des espaces naturels et sont souvent source de conflit avec les élus locaux. Les autres unités interviennent davantage au coup par coup en appui aux DDT pour les « porter à connaissance » des documents d'urbanisme, la réflexion sur les périmètres de SCoT, la rédaction des avis d'autorité environnementale et pour l'instruction des dossiers d'UTN.

## 2.2. Quelques observations des élus et des associations

La mission n'a pas, pour cet audit, recueilli de manière exhaustive le point de vue des élus ou des autres partenaires concernés par l'application de la loi par les services de l'État. Elle a toutefois eu un entretien avec les représentants de l'association nationale des élus de montagne (ANEM) qui lui ont rendu compte des remarques faites par les collectivités adhérentes, en particulier à l'occasion des réunions organisées par l'association, département par département. Elle a également rencontré quelques représentants des associations de protection de l'environnement, engagés dans les instances de massif des Alpes.

Les représentants de l'ANEM ont indiqué que l'urbanisme est le sujet le plus fréquemment évoqué dans les réunions avec... la question des méfaits causés par les loups.

En matière d'urbanisme, ils ont ainsi témoigné que l'application de la « continuité » paraît pour les élus donner lieu à une application trop sévère du texte : ils ont cité à la mission le cas, dans une petite commune d'Ardèche, d'une demande refusée de construire quatre maisons, hors des hameaux existants mais avec une desserte assurée par les réseaux. La situation d'une telle demande, dans un département ou un secteur en voie de désertification, justifierait pour eux une application différenciée de la loi. Ils ont évoqué à ce propos une « application militante » et d'une « extrême rigueur » de la loi par les services de l'État (et les juges). Ils ont critiqué la complexité des procédures, cité l'exigence de l'étude d'un PLU alors qu'un SCoT va être élaboré, la multiplication des études et, face à cela, la « désespérance des élus ».

Pour l'ANEM, la protection est trop souvent seule mise en avant tandis que la loi montagne est une loi de conciliation entre les enjeux économiques, paysagers et environnementaux.

L'ANEM reconnaît que les communes rurales connaissent un plus fort développement (généralement par l'apport d'un solde migratoire positif) que les zones urbaines et estime que cela devrait conduire à « une rationalisation des règles », soit un assouplissement des possibilités de construire en secteur rural. De ce point de vue, l'ANEM souhaite une relance des « prescriptions de massif », disposition de la loi dont la mise en œuvre n'a jamais pu aboutir malgré « les propositions des élus ». Selon l'ANEM, le comité de massif du Massif Central avait entrepris un travail qui n'a pas été repris par l'État. Quant aux directives territoriales d'aménagement (DTA), à partir de l'exemple des études et des concertations entreprises pour une DTA des Alpes du nord, elles apparaissent à l'ANEM comme un outil qui exacerbe les conflits entre les villes et les secteurs ruraux.

En revanche, les schémas de massif sont une référence intéressante dont la portée pourrait être amplifiée. L'ANEM souhaite, par ailleurs, le renforcement des institutions de massif en termes de gouvernance et de moyens à leur disposition.

L'ANEM a confirmé à la mission la nécessité d'une clarification du (des) zonage(s) « Montagne », les élus ne s'y retrouvant pas. Elle regrette, en l'espèce, l'absence de données statistiques centralisées sur la montagne.

Les représentants de l'ANEM déplorent l'annulation des dispositions qui avaient ouvert la possibilité dans les communes riveraines des lacs de plus de 1000 hectares de définir les espaces où s'applique seule la loi littoral, et les autres où ne serait appliquée que la loi montagne. Ils n'ont pas connaissance d'intervention d'élus pour critiquer les textes concernant les plans d'eau (inférieurs à 1000 hectares) ou la réhabilitation des chalets d'alpage.

Concernant les unités touristiques nouvelles (UTN), ils confirment que les textes ne sont plus adaptés aux réalités d'aujourd'hui : plutôt que d'encadrer le développement d'équipements, il conviendrait que les élus soient aidés, conseillés pour favoriser la réhabilitation des constructions et des espaces naturels. L'ANEM est toutefois plutôt attachée au maintien d'une procédure UTN et à la consultation de la commission spécialisée dans sa composition actuelle.

Ils estiment par ailleurs que la présentation des SCoT à la commission spécialisée des comités de massif peut être source de contentieux. Enfin la procédure départementale est de leur point de vue trop lourde.

Un reproche récurrent des élus à l'encontre de la procédure UTN a en outre été rapporté à la mission par les préfets et les services : il s'agit de la superposition des procédures UTN avec d'autres procédures telles que l'approbation des PLU, les études d'impact ou les autorisations au titre de la loi sur l'eau, procédures donnant lieu à des enquêtes publiques et devant maintenant être accompagnées de dossiers d'évaluation environnementale sur lequel un avis rendu public est donné. La nécessité de ces différents dossiers, distincts du dossier UTN, n'est pas comprise, d'autant que des observations différentes ou des refus peuvent survenir dans chacune de ces étapes et selon des échéanciers différents.

Les consultations des comités de massif sur d'autres sujets (classements de sites, réserves naturelles, cas par cas des études d'impact), s'ils sont un bon moyen de capter de l'information, risquent d'être source de retard pour certaines procédures, parfois pour les travaux eux-mêmes, (contraints en montagne par les aléas climatiques) et donc générer des surcoûts.

Pour le renouvellement des conventions de gestion des remontées mécaniques et des domaines skiables, l'ANEM soutient la stricte application de la loi Sapin<sup>12</sup> et de l'avis du Conseil d'État (avril 2005). Elle souhaiterait qu'une circulaire soit adressée aux préfets pour appeler leur attention sur les enjeux de fin de contrat de délégation de service public (DSP), rappelant les principes de dévolution des biens investis. Les parlementaires relaieront la nécessaire mobilisation de l'État sur ce dossier.

L'ANEM appelle de ses vœux une nouvelle loi montagne et attend la prochaine loi sur l'égalité des territoires pour faire prévaloir les enjeux des spécificités propres aux territoires de montagne.

Les observations sur des dossiers particuliers transmises à la mission par l'association des élus montrent que c'est surtout l'incompréhension sur l'application qui est faite de la loi qui prédomine dans les récriminations présentées. Pour la mission d'audit, il ressort également de l'analyse des cas particuliers cités par les élus, comme d'autres cas de conflits évoqués à l'occasion de l'audition des services, que la loi montagne est fréquemment mise en avant alors même que d'autres textes, applicables à tout le territoire (règlement national d'urbanisme), ne permettraient pas davantage l'autorisation des aménagements souhaités.

Il est apparu à la mission que les élus sont majoritairement attachés à cette loi dont ils connaissent les principes généraux et qui fait partie de leur paysage institutionnel. Ils souhaitent la reconnaissance de la spécificité des territoires de montagne et la possibilité de déroger à des

---

<sup>12</sup> Loi n°93.122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures, dite loi Sapin.

règles nationales (par exemple, l'accessibilité des handicapés aux bâtiments publics). Mais ils se plaignent de l'empilement de lois et de règlements intervenu depuis 1985 (la multiplication des normes), qui a fait perdre la visibilité des grands enjeux de la montagne et décrédibilise le « dire de l'État ». Si les rapports avec les représentants de l'État sont bons dans l'assimilation par les élus des dispositions des lois SRU et Grenelle, ils sont plus tendus sur l'application de la loi montagne quand elle est source de contraintes particulières. Malgré les reproches faits à la superposition des textes et aux difficultés d'appropriation des règles, il est apparu dans cet audit que quelques élus ont aussi tiré parti des contradictions pour faire admettre la réalisation d'équipements et faire bénéficier leur territoire de retombées économiques (par exemple, pour permettre l'implantation d'équipements de loisirs en discontinuité de l'urbanisation).

La mission retient qu'un réel déficit d'explication existe sur les actes réglementaires en matière d'urbanisme et qu'il convient de veiller à améliorer la communication avec les collectivités pour la compréhension des mesures prises en application de la loi montagne.

La mission a également eu un échange avec les représentants d'associations de protection de l'environnement en montagne, ceux qui sont engagés dans les instances du massif alpin (comité de massif, commission permanente, commission spécialisée, et dans les départements commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

Leurs observations portent, en premier lieu, sur une perte de disponibilité des agents des DDT par rapport aux correspondants qu'ils avaient dans les DDE et sur l'absence d'une autorité qui rappelle la loi aux élus et aux aménageurs.

Les associations sont surtout critiques sur le fait que certaines décisions sur des dossiers d'unités touristiques nouvelles (UTN) ne respecteraient pas la loi. Leurs représentants estiment justifiés les avis émis par les services, relèvent qu'en commission les maires émettent eux aussi des réserves mais que les votes sont toujours favorables (même quand les textes devraient interdire l'aménagement, par exemple pour des dispositifs insuffisants d'assainissement) et que la décision du préfet de massif est toujours positive. D'autre part, quand un accord est assorti de prescriptions, personne ne contrôle ensuite leur respect. Pour ces associations, les avis UTN de massif (pour le massif des Alpes) n'apportent rien et aucune politique de l'État n'en ressort : ils aimeraient des cadrages généraux sur les massifs et les vallées, rendre les schémas de massif opposables (tout en remarquant que les élus refuseraient sans doute de les voter si c'était le cas).

Pour les UTN départementales, ils considèrent que la composition des CDNPS est plus équilibrée que celle de la commission spécialisée du comité de massif et que par suite les débats y sont plus ouverts et les avis plus pertinents.

Ces associations sont très critiques sur l'intégration des projets touristiques dans les SCoT, car elles ont constaté qu'au moment de l'élaboration de ces schémas, il était demandé à chaque commune leurs projets et que tous les projets ainsi collectés étaient intégrés dans le schéma... Cette méthode est, d'après elles, utilisée pour que les communes acceptent d'approuver le projet de SCoT.

### 3. Les constats à partir des pratiques des services et les recommandations de la mission

Dans ce chapitre sont décrites les pratiques relevées à partir de l'analyse des réponses au questionnaire et des éléments recueillis au cours des visites qui ont suivi. La mission a choisi de distinguer les points convergents d'application des textes dans les différentes régions et départements, et les pratiques particulières présentant soit un caractère exemplaire, soit revêtant une application problématique. Pour ces dernières qui, de l'avis de la mission d'audit, nécessitent des actions correctrices, des recommandations sont émises. Ce sont des pistes d'action dont la mise en œuvre peut se faire pour la plupart à moyens constants. Une grande partie d'entre elles, après validation au niveau central, peut donner lieu à une instruction ministérielle adressée aux préfets de région et de département, à l'attention des services déconcentrés et préfectoraux.

D'autres recommandations proposent que des réflexions ou des études soient lancées afin de mieux adapter les dispositions de la loi au contexte actuel de l'aménagement et de l'urbanisation en montagne. La mission a pris en compte l'exigence d'égalité des territoires mais a exclu *a priori* l'hypothèse d'une refonte de la loi montagne de 1985, souhaitée par une partie des élus.

#### 3.1. Le contexte

L'activité des services de l'État dans les régions et les départements varie suivant le niveau de pression de l'économie touristique mais aussi suivant le rapport entre les pratiques agricoles et la demande de construction, qu'elle soit touristique ou non. Il en résulte des pressions d'urbanisation et d'équipement sur les communes de montagne d'intensité et de nature bien différentes. En Savoie, en particulier en Maurienne et en Tarentaise, le tourisme de neige reste le moteur économique dominant et le territoire est exposé aux demandes pressantes de nouveaux hébergements et de nouveaux équipements de remontées mécaniques et de pistes. Autour de Grenoble, le développement des zones résidentielles du pôle urbain se fait maintenant sur les montagnes proches, les vallées ayant été saturées au cours de la dernière décennie. Dans le Massif central, les hébergements concernent davantage un tourisme d'été diffus, les quelques stations de sports d'hiver peinant à trouver un nouveau souffle ; l'agriculture et l'élevage y ont parfois une place encore stratégique qu'il convient de défendre (voir carte DATAR, la typologie des espaces de montagne, Observatoire des territoires 2012). En Corse, la pression foncière touristique qui s'exerce sur le littoral est le phénomène dominant, et les territoires de montagne sont davantage dans une situation d'accueil de l'urbanisation périurbaine en desserrement de la pression littorale. Selon ces constats très différenciés, chaque service de l'État adopte une posture adaptée à la réalité des territoires où il intervient.

#### 3.2. Le zonage « montagne »

Deux difficultés apparaissent dans la définition même de la zone « montagne » du territoire métropolitain, où s'appliquent les règles d'urbanisme spécifiques à la montagne :

##### - un problème de définition :

La zone de montagne où s'applique les dispositions d'urbanisme a été définie dans un arrêté inter-ministériel du 6 septembre 1985, renvoyant lui-même à huit arrêtés ministériels antérieurs. Les massifs ont eux été délimités dans un texte différent, sur un périmètre plus large que la

zone de montagne, pour être le lieu des nouvelles institutions (comités de massif) et de l'application de politiques distinctes de l'urbanisme. Puis des ajouts importants de nouvelles communes à la zone de montagne ont été faits après 1985 au titre de l'application de politiques agricoles et la répartition de dotations spécifiques aux communes : ces ajouts, qui ne concernent pas les mesures en matière d'urbanisme, peuvent prêter à confusion. Par suite, les services de la DATAR et de la DGALN ne se réfèrent pas à la même liste de communes pour la zone montagne, sans que la raison des différences et leur conséquence pour l'application des règles ne soient expliquées.

La mission n'a relevé que peu de confusion de la part des services de l'État (toutefois, l'une des DDT visitée considérait devoir appliquer les dispositions concernant l'urbanisme aux quelques communes adjointes à la zone montagne pour la seule application des dispositions agricoles), mais leurs partenaires, en premier lieu les élus, ont quelques difficultés d'appréciation des différentes définitions et de leurs conséquences administratives.

Enfin, la superficie d'un lac figurant dans la liste des plans d'eau de plus de 1000 ha (où doit être appliquée la loi littoral) est contestée, les outils satellitaires relevant une superficie variant entre 600 et 850 hectares pour le lac de Sarrans entre les départements de l'Aveyron et du Cantal. La reconnaissance de cette erreur conduirait à ce que seule la loi montagne s'applique aux communes riveraines.

#### **- un problème de pertinence :**

La définition de la zone de montagne a été réalisée à partir de critères pertinents dans une logique agricole, mais elle n'est pas toujours cohérente avec les autres logiques économiques et les enjeux d'aménagement, en particulier touristiques ou les contraintes environnementales. Les réponses des services témoignent de leur difficulté à expliquer l'application de dispositions restrictives pour l'urbanisme à des secteurs en difficulté, sans vocation touristique affirmée, quand les espaces voisins, de moindre altitude mais aux paysages plus sensibles, n'y sont pas soumis. Quand les territoires se ressemblent, l'application de modalités différentes d'urbanisme sous les regards croisés des élus d'un même département est difficile à justifier. Dans les départements qui ne sont pas intégralement classés en zone de montagne il est difficile d'appliquer des dispositions différentes suivant les communes alors que les institutions (préfectures, DDT, association des maires) et les lieux d'arbitrage (CDNPS, CDCEA, commission de conciliation) sont fondés sur le périmètre départemental. Il en ressort un sentiment d'iniquité, la loi montagne étant alors perçue comme une contrainte...

En outre dans l'arrêté initial, des communes ont été classées pour une partie seulement de leur territoire. Ce classement partiel rend là aussi difficile l'application de règles différentes pour un même territoire communal, et surtout la justification de cette différence de traitement aux tiers par les services (par exemple dans les Pyrénées-Orientales).

L'incompréhension du dispositif par les acteurs territoriaux comme par les services s'est accrue lorsque d'autres communes sont devenues après 1985 éligibles à la zone de montagne pour l'application des aides agricoles sans que s'y appliquent les règles d'urbanisme spécifiques à la montagne.

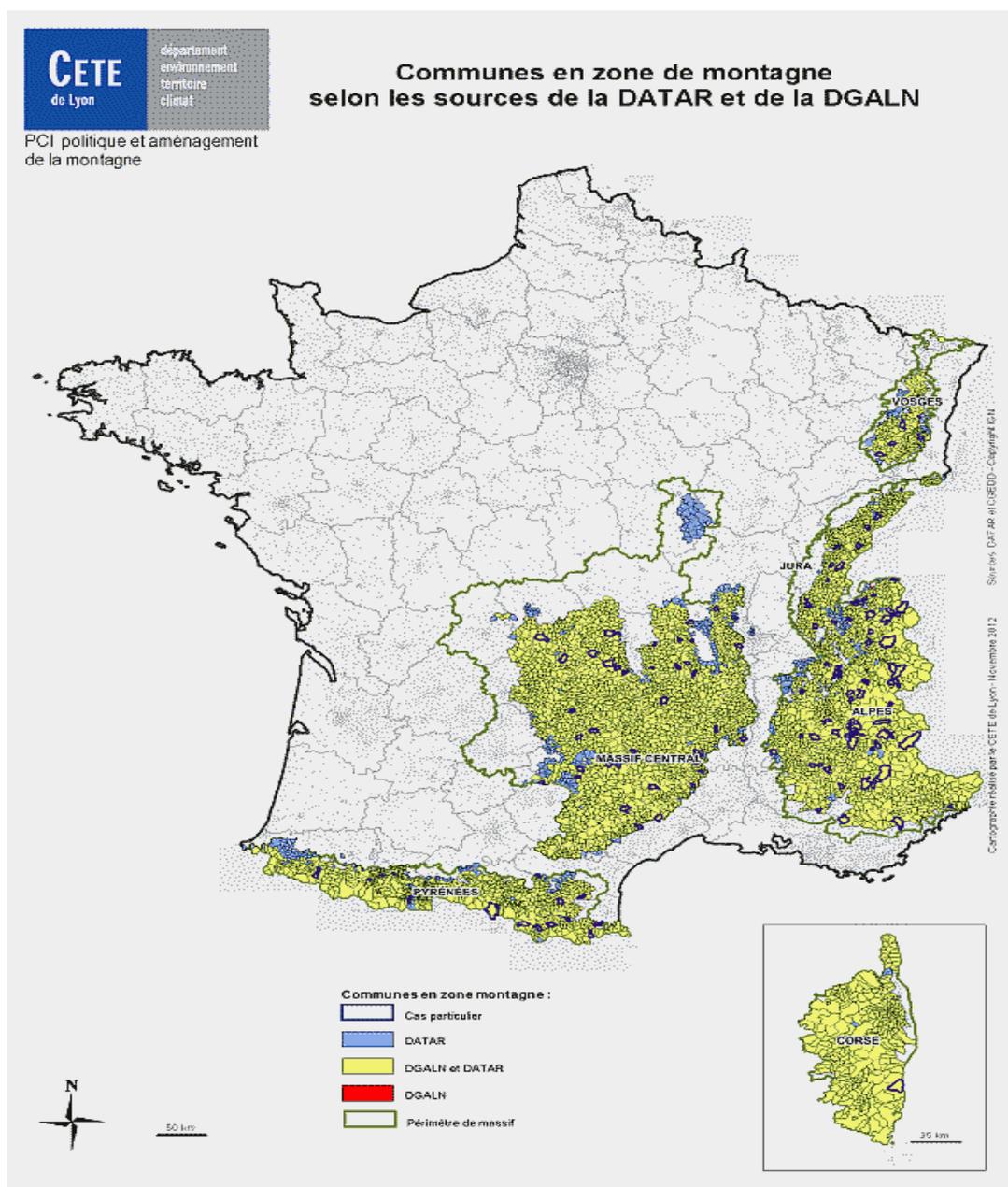
La superposition des dispositions des règles de la loi littoral et de celles de la loi montagne pour les quelques communes qui sont également sur le littoral, notamment en Corse<sup>13</sup>, ou autour de l'un des plans d'eau de plus de 1000 hectares, fait aussi l'objet de critiques des élus : les observations de la mission mais également de l'audit menée par le CGEDD sur l'application de

---

<sup>13</sup> En Corse, sur un total de 360 communes, 331 sont classées en zone de montagne et parmi celles-ci, 69 se voient aussi appliquer les dispositions de la loi littoral.

la loi littoral<sup>14</sup> illustrent que les conséquences pratiques de la double application ne produisent pas de confusion. Le texte le plus contraignant doit être appliqué mais, si la loi littoral est plus précise pour les dispositions d'urbanisme, la loi montagne est plus directive vis-à-vis des projets touristiques. Les deux textes sont largement convergents et pour l'essentiel produisent les mêmes effets.

La mission relève que les massifs sont de taille très différente, comprennent un nombre de départements et de régions très variable : il en résulte des organisations et des postures obligatoirement très différentes pour les commissariats de massif ainsi que pour les DREAL et les DDT concernées, ces services ayant compétence sur des parts très variables du massif. Au sein des grands massifs, les services constatent peu de points communs pour l'économie et l'environnement entre les Alpes du Nord et les Alpes du Sud rassemblées dans un seul massif, et dans le Massif Central, des atouts et des handicaps différents entre une partie de la montagne sèche et la montagne plus verte au nord du massif.



<sup>14</sup> Rapport du CGEDD n°007707-01 Audit sur les modalités d'application de la loi littoral par les services de l'État.

**1. Rappeler quel est le zonage de montagne correspondant aux règles d'urbanisme et en organiser la communication auprès de tous les partenaires, pour leur permettre de comprendre la distinction avec les classements montagne pour les dotations aux communes, au titre de l'agriculture et des territoires de massif.**

La diversité des situations administratives des départements au regard du classement en « zone de montagne » entraîne des modes d'implication et d'instruction différents des services quant à l'application des textes. Les situations varient de la totalité du territoire départemental (la Savoie, le Cantal) à seulement 10 ou 5 % d'un département (l'Allier : 25 communes sur 320, la Haute-Vienne : 19 sur 201). Dans les départements où la montagne ne concerne qu'une partie du territoire même significative, les enjeux économiques et les populations les plus nombreuses sont souvent davantage dans la zone de plaine, ce qui conduit les services à concentrer davantage leur attention sur ces secteurs non soumis aux dispositions d'urbanisme de la loi montagne (par exemple dans le Puy-de-Dôme ou en Ardèche). Dans les parties de territoires où la loi s'applique, elle l'est souvent de manière subsidiaire et dans certains cas, la mission a été amenée à rappeler aux services que ses dispositions restaient en vigueur, au-delà de celles spécifiques (rôle de la CDNPS) ou plus récentes qui s'appliquent également (loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 qui a créé les commissions départementales de la consommation des espaces agricoles -CDCEA-, lois Grenelle, directive communautaire habitat).

En outre, pour la mission, il serait judicieux de réviser les critères ayant conduit à la définition de la zone de montagne pour améliorer la pertinence du territoire où doivent être appliquées ces règles d'urbanisme et favoriser une meilleure cohérence avec les autres dispositions.

**2. Proposer de nouveaux critères de définition de la zone montagne, pour assurer une plus grande cohérence du classement et faciliter la compréhension des politiques spécifiques.**

### **3.3. L'organisation, le fonctionnement des services et leurs relations entre eux**

Dans l'organisation des DREAL et des DDT, les problématiques spécifiques de montagne ont souvent perdu de la lisibilité, voire de l'importance, notamment avec la réduction des prestations d'ingénierie et de conseil auprès des communes, mais aussi par la difficile assimilation des différentes cultures au sein des services rassemblées dans une même entité, assimilation non encore pleinement aboutie au moment de la conduite du présent audit.

Dans les DREAL, la mission a constaté qu'il y avait un agent (généralement A+ ou A) en charge des politiques de la montagne (par exemple au sein de la DREAL Rhône-Alpes) mais l'investissement de leur part est variable suivant le poids et les enjeux des portions de massif inscrites dans le territoire régional. De fait, beaucoup des dossiers qui pourraient bénéficier d'un examen spécifique sont traités dans les circuits normaux du service, la situation dans la zone de montagne n'étant pas facteur d'application d'une règle opérationnelle spécifique, hormis pour les procédures UTN. On peut ainsi citer les avis au titre de l'autorité environnementale, la protection d'espaces au titre des paysages ou de l'écologie. Quant aux dossiers d'UTN, suivant l'importance des projets, leur instruction relève soit du niveau départemental, soit du niveau du massif. Dans ce dernier cas, l'instruction est pilotée par les commissaires à l'aménagement (DATAR) qui sollicitent en priorité les DDT.

Pour les DREAL, la désignation d'un cadre en charge spécifiquement de la montagne est une réponse appropriée à la place qu'elle représente parmi les enjeux régionaux, sous réserve qu'il soit bien identifié comme tel, tant en interne que par les partenaires de l'État. Il faut citer la situation particulière de la région Midi-Pyrénées où, avant la création de la DREAL, avait été mis en place le système de directions départementales de l'équipement (DDE) référentes pour certaines politiques du ministère.

Ainsi, la DDE des Hautes-Pyrénées était référente pour l'application de la politique de la montagne dans la région. La DDT qui a remplacé la DDE est restée « tête de réseau », non seulement pour la région Midi-Pyrénées mais pour le massif des Pyrénées. Elle est de fait un partenaire privilégié du commissaire de massif et organise avec lui les rencontres entre services tandis que la DREAL est moins impliquée.

La DREAL PACA exerce une mission de coordination à l'échelle régionale auprès du préfet PACA (coordonnateur de l'ensemble du massif). Le chargé de « coordination montagne » à la DREAL et le chargé de mission au commissariat de massif ont engagé une collaboration efficace sur les UTN et sur les sujets dont le comité de massif est saisi (sites classés, dossiers soumis pour avis, coopération avec les PNR...).

Dans les DDT, *a priori* plus concernées par l'application des dispositions d'urbanisme, n'apparaît pas d'organisation qui isolerait les parties de territoire classées en zone de montagne ou distinguerait les règles spécifiques à la montagne des autres règles. Soit l'ensemble du département est concerné et par suite, chacun des services applique pour ses missions propres les règles spécifiques ; soit une partie seulement du département est concernée et l'aménagement et la protection de la montagne ne figurent pas parmi les enjeux majeurs. Subsistent parfois dans la répartition territoriale infra-départementale des services pour l'ADS et l'ATESAT sur un territoire de montagne. Seule la DDT des Pyrénées-Orientales présente un service d'aménagement couvrant (presque) la partie montagne du département et développant une démarche globale d'analyse et d'application spécifique à ce territoire. Enfin, comme évoqué pour l'organisation régionale plus haut, la DDT des Hautes-Pyrénées dispose d'un pôle de compétence sur la politique de la montagne.

La mission a relevé que, dans les directions départementales des territoires, des cloisonnements apparaissent fréquemment entre les services traitant d'activités qui devraient interférer les unes avec les autres : planification, risques naturels, eau, application de la politique agricole européenne, protection de l'environnement, ADS... Toutefois, ce défaut de transversalité s'estompe dans les plus petites DDT où le resserrement des personnels en effectif et dans leurs locaux facilite les relations entre agents.

Le cloisonnement est encore plus prégnant, s'agissant de l'exercice du contrôle de légalité. Le contrôle des actes liés au droit des sols est, dans la plupart des cas, exercé par des services préfectoraux et la DDT ne dispose pas toujours des informations concernant les actes déferés et encore moins des suites apportées aux observations signalées. S'agissant du contrôle des documents de planification, il n'est pas systématiquement préparé par les services des DDT et celles-ci ne disposent pas de toutes des observations adressées aux collectivités ni des informations sur leur prise en compte.

Si l'indépendance de l'exercice du contrôle ne saurait être mise en cause, il serait utile que l'information sur les autorisations délivrées puisse être recensée à la suite du contrôle auquel elles sont soumises. C'est dorénavant le seul moyen de comptabiliser les surfaces touristiques créées successivement dans le cadre d'une opération globale dans le territoire des communes qui font assurer par leurs propres services l'instruction des actes d'occupation des sols. En effet, le cumul des surfaces créées à des fins touristiques est nécessaire pour déterminer les opérations qui relèveraient d'une autorisation au titre des UTN. D'autre part, l'absence ou la faiblesse des échanges entre services peut être préjudiciable à la cohérence de la position de

l'État comme à l'expression de sa politique auprès des tiers et finalement à la motivation même des agents engagés sur ces missions.

Tous les services interrogés font état de l'absence d'instructions et de relations avec les services centraux du ministère face aux difficultés d'application de la loi qu'ils rencontrent. Quelques réseaux spécifiques ont été mis en place (DREAL Rhône-Alpes, PACA, Commissariat des Pyrénées avec la DDT des Hautes-Pyrénées, op.cit.). Les rencontres ont des fréquences variables selon les personnes qui les coordonnent et les services invités ne répondent pas toujours faute d'instructions explicites sur les rôles de chacun comme de moyens suffisants dans le contexte actuel (temps des agents et coûts des déplacements). Les séminaires organisés annuellement depuis trois ans par la DGALN et le CGEDD constituent l'amorce d'un réseau national mais les services n'ont pu encore y trouver les réponses dont ils ont besoin face aux difficultés d'application de la loi.

La mission a également relevé, s'agissant des procédures UTN, l'hétérogénéité des circuits administratifs suivant les massifs, voire entre différents départements d'un même massif : la taille même de ces massifs peut expliquer des pratiques différentes mais il serait utile que les rôles des différents services soient fixés, afin que les demandeurs ne puissent relever des erreurs par suite de traitements différents.

L'administration centrale doit soutenir et encadrer les interventions des services territoriaux pour l'application des dispositions de la loi et préciser le cadre et les rôles respectifs des services dans les dispositifs UTN (qui fait quoi) et pour les autres consultations du comité de massif.

D'autre part, une organisation des réseaux entre les services de l'État au sein de chaque massif devrait être reconnue et validée par l'administration centrale quand ces réseaux fonctionnent de manière satisfaisante, recommandée dans les autres massifs. Les échelles pertinentes doivent être recherchées (massif, région ou inter-région) et les commissariats de massif doivent en être partie prenante. La mise en place d'une plate-forme d'échange informatique dédiée aux agents travaillant sur la montagne pourrait être mise en place. Elle pourrait être confiée au pôle « montagne » des CETE avec un correspondant dans chaque DREAL et chaque DDT pour les départements ou l'activité sur la montagne est importante. Il doit être demandé aux services d'organiser la mémoire des dossiers par site, la traçabilité des décisions afférentes et de permettre l'accès à ces données pour les autres services de l'État. Un fichier unique et partagé par massif des autorisations UTN, tant pour les décisions des préfets de département que relevant du niveau du massif, doit être enfin mis en place avec les contributions de chacun des services participant à leur instruction ainsi que si possible, leur localisation dans un SIG.

**3. Mettre en place, au niveau central, un pilotage de la politique d'urbanisme en montagne ; au niveau des massifs et des régions, une organisation en réseau ; et pour tous, l'échange des données sur un site dédié afin d'assurer la cohérence des positions de l'État.**

Enfin doit être lancée une réflexion sur la gestion des compétences des agents. La spécificité de la prévention des risques naturels propres à la montagne, les modalités des aménagements touristiques, les solutions de déplacements, les particularités des écosystèmes sont autant de matières qui sont l'affaire de spécialistes. Il est important d'assurer une gestion attentive de ces compétences particulières, de permettre les formations nécessaires pour les renouveler et les entretenir et de les prendre en compte dans la gestion des mobilités.

**4. Lancer une démarche d'analyse des compétences spécifiques nécessaires aux services intervenant en montagne. Mettre en place des formations initiales et continues et gérer les mobilités en prenant en compte ces compétences.**

### **3.4. Des dispositions délicates en matière d'urbanisme**

Les règles d'urbanisme sont garantes et protectrices de l'environnement et de la sécurité des biens et des personnes, même si parfois elles sont perçues comme insatisfaisantes, floues, inadaptées. Elles doivent être maintenues, parfois simplement adaptées ou voir leur application explicitée et harmonisée.

La continuité de l'application des règles est d'autant plus nécessaire que les usages de la montagne connaissent de grandes distorsions en fonction des territoires et des opportunités qui s'offrent à certains d'entre eux, qu'il s'agisse de la sauvegarde du patrimoine bâti traditionnel, de la multiplication des résidences secondaires, d'un patrimoine immobilier ancien et vieillissant parfois dégradé dans les stations, de l'émergence de friches touristiques, des phénomènes de péri-urbanisation, du respect de nouvelles normes de construction, de la préservation de la ressource en eau, de la gestion des VRD, de la mise en sécurité des équipements, de la demande de nouveaux types d'équipements, y compris en haute montagne, des difficultés à accueillir des populations en résidence principale et à loger les personnels saisonniers malgré une vacance de logements importante, etc. Ces enjeux offrent sans doute l'occasion de revoir, de préciser ou d'améliorer l'application des règles d'urbanisme propres à la montagne.

Enfin, ces règles d'urbanisme nécessitent encore une mise en cohérence de leur application avec la préservation de l'environnement dans une logique de développement durable adapté à l'espace montagnard. Pourquoi ne pas faire de la montagne un espace d'innovation et d'exemplarité tant en matière d'urbanisme et de gestion de l'espace que de normes de construction ?

Les règles s'articulent aujourd'hui autour de modalités générales qui définissent plusieurs formes d'urbanisation en zone de montagne et de dispositions spécifiques constituant soit des exceptions, soit des règles propres aux équipements touristiques, soit des mesures liées au patrimoine bâti. Tout en gardant ce socle commun, la mission note qu'il serait logique d'opérer une distinction en fonction des massifs et d'exploiter la possibilité d'édicter des prescriptions particulières comme la loi montagne en a ouvert la possibilité.

En conclusion de ces observations générales, la mission a remarqué que l'absence de précision des textes fait peser une incertitude sur leur application dans des contextes très différents et par suite entache les décisions d'insécurité juridique. Elle a ainsi constaté l'absence parfois de continuité administrative au fil des ans dans le traitement des dossiers et d'un département à l'autre. Cela est générateur d'incompréhensions, voire d'inégalités dans les suites réservées aux projets, ce qui affaiblit la portée des objectifs de la loi et crée une vulnérabilité des décisions en cas de contentieux.

#### **La construction en continuité**

Cette disposition de la loi montagne en matière d'urbanisme, qui ne permet les urbanisations nouvelles qu'en continuité de l'existant, est bien celle qui suscite le plus d'interrogations des

services. L'intention initiale du législateur est bien comprise et ce, depuis l'origine, mais les assouplissements successifs ont jeté le trouble. Les services appliquent ce principe au mieux mais doivent prendre en compte, pour ce faire, les modalités d'implantation de l'habitat traditionnel, caractérisées parfois par une grande dispersion des constructions, installées au plus près des champs ou des pâturages. Si les services restent attentifs à l'appréciation des distances entre le projet et les constructions existantes et s'appuient sur une jurisprudence abondante, certains assoient leur analyse sur les dispositions du 4ème alinéa de l'article L.145-3<sup>15</sup> figurant dans les dispositions particulières aux zones de montagne du code de l'urbanisme, alors que d'autres se réfèrent à l'article L.111-1-2<sup>16</sup> figurant dans les règles générales de l'urbanisme.

Or, même si l'objectif poursuivi est identique, la maîtrise du développement de l'urbanisation et la préservation des espaces agricoles et des paysages, ces deux articles utilisent deux principes bien distincts, le principe de construction en continuité pour l'article L.145-3 et celui de constructibilité limitée pour l'article L.111-1-2 qui se traduit par l'interdiction de construire en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune (PAU).

Certains services considèrent que l'article L.111-1-2 est plus protecteur des espaces montagnards que le L.145-3 dont la portée s'est érodée à la suite d'une série de correctifs et de dérogations. Les services historiquement confrontés aux pressions les plus fortes d'aménagement, essentiellement les DDT alpines, qui avant la loi montagne appliquaient les dispositions de la directive montagne de 1977, ont considéré, avec l'entrée en vigueur de la loi montagne en 1985, qu'il s'agissait de la mise en place d'un régime spécifique de l'occupation de l'espace en zone de montagne, plus rigoureux que le régime général instauré en 1984 qui ne prenait pas en compte les hameaux.

Ces mêmes services s'interrogent sur les assouplissements apportés depuis 1985, en particulier ceux qui sont issus de la loi Urbanisme et Habitat de 2003 qui a introduit la notion de «groupe de constructions ». Certains ont ainsi opté pour une approche «comptable» en fixant le nombre de constructions constituant un groupe (4 à 5, voire 2), d'autres pour une approche plus qualitative en situant le projet dans le paysage bâti environnant avec, le cas échéant, l'appui de l'architecte ou du paysagiste-conseil.

---

<sup>15</sup> 4ème alinéa de l'art. L.145-3 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 et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants. »

<sup>16</sup> Art. L.111-1-2 du code de l'urbanisme :

- « En l'absence de plan local d'urbanisme ou de carte communale, opposable aux tiers ou de tout document d'urbanisme en tenant lieu, seules sont autorisés, en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune :

- 1° l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension des constructions existantes ;
- 2° les constructions nécessaires à des équipements collectifs, à la réalisation d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage, à l'exploitation agricole, à la mise en valeur des ressources naturelles et à la réalisation d'opérations d'intérêt national ;
- 3° les constructions et installations incompatibles avec le voisinage des zones habitées et l'extension mesurée des constructions et installations existantes ;
- 4° les constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal, si celui-ci considère que l'intérêt de la commune le justifie, dès lors qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages, à la salubrité et à la sécurité publique et que le projet n'est pas contraire aux objectifs visés à l'article L.110 et aux dispositions des chapitres V et VI du titre IV du livre Ier ou aux directives territoriales d'aménagement précisant leurs modalités d'application. »

Pour les autres services, une grande majorité, les assouplissements successifs du L.145-3 ont créé une ambiguïté qui les a conduits à appliquer de façon cumulée les articles L.145-3 et L.111-1-2. À titre d'illustration, dans le département de l'Aveyron, les services de l'État ont bâti en 2012 avec la chambre d'agriculture et l'association départementale des maires une charte constituant la transcription locale des principes édictés par les deux articles.

La multiplication des possibilités d'urbanisation en dehors des espaces urbanisés atténue en fait les principes de protection et réduit la lisibilité du droit local de l'urbanisme d'autant qu'une partie des documents d'urbanisme, quand ils existent, font l'objet de fréquentes modifications.

Il faut également noter que les quelques jurisprudences ayant traité de ce sujet présentent des solutions contradictoires qui, sorties de leur contexte, déstabilisent l'action des services.

La décision récente du Conseil d'État (CE, 16 avril 2012, Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, n°323555, mentionnée aux Tables du Recueil Lebon) a précisé la portée de l'article L.145-3 du code de l'urbanisme. Une lecture de cet arrêt peut laisser penser que celui-ci régissait seul la situation des communes classées en zone de montagne pour l'application des règles relatives à l'extension de l'urbanisation, et qu'il n'y aurait pas d'application cumulative des deux articles (op. cit.p.25). Les services, s'interrogent sur l'interprétation de cette décision et demeurent en attente de précisions de la part de l'administration centrale.

L'administration centrale doit diffuser sa doctrine aux services, en prenant en compte les dernières jurisprudences et les circonstances particulières qui les ont justifiées. Elle doit examiner avec les services territoriaux les situations difficiles qui se présentent à eux et contribuer à la meilleure application des dispositions générales selon les spécificités des territoires. Le niveau régional doit veiller à l'application de la règle, contrôler la cohérence et la continuité de son application sur le territoire et constituer le recueil et la mémoire de l'administration.

### **La délimitation des hameaux et groupes de constructions**

Les notions de hameau et de groupe de constructions renvoient à des traditions locales d'implantation des bâtiments, liées aux pratiques agricoles et au relief et ne peuvent être réduites au seul nombre de constructions regroupées. Elle nécessite d'être mieux définie vis-à-vis de la culture locale par une lecture du territoire au moins à l'échelle du massif, voire d'une vallée ou d'un pays.

En outre les services chargés de l'instruction des dossiers doivent prendre en compte la diversité des situations locales, notamment les données relatives à l'économie agricole, à l'environnement, à la pression foncière, au potentiel d'accueil et d'attractivité pour de nouveaux résidents.

### **La réhabilitation des chalets d'alpage**

Le sujet de la protection et de la valorisation du patrimoine rural des communes de montagne est lié aux spécificités de l'activité agropastorale de chaque massif. La déprise économique que connaissent ces activités menace le maintien des alpages, et si, dans certains territoires, des politiques partenariales (État, collectivités territoriales) permettent de mettre aux normes sanitaires les cabanes d'estive (par exemple abri de berger permettant la fabrication de fromage) ou d'organiser une gestion collective de la garde des troupeaux qui permette le maintien du pastoralisme, il est fréquent que les bâtiments d'estive ou les chalets d'alpage abandonnés soient en voie de délabrement ou en l'état de ruine. Ils sont parfois réhabilités pour des usages non agricoles, comme lieux d'information touristique ou de restauration, voire vendus comme résidences secondaires. Dans le massif des Pyrénées, la vitalité du

pastoralisme<sup>17</sup> permet généralement aux cabanes d'estive de garder leur usage agricole ; mais ce sont les « zones intermédiaires », propriétés privées en forte pente avec des granges isolées vers l'estive et servant dans certains cas de stockage de fourrage, qui posent des problèmes d'entretien de l'espace (Extension des friches, propriétaires souhaitant vendre les bâtiments...). Les élus sont interpellés régulièrement sur la constructibilité de ces espaces et le changement de destination des constructions.

Dans les Alpes du nord se développe un marché spéculatif pour transformer les chalets d'alpage en résidence secondaire<sup>18</sup>. Ces mutations, plutôt positives pour la restauration de constructions traditionnelles, soulèvent cependant le problème des charges qu'elles sont susceptibles de générer pour les communes au titre de la desserte et de l'entretien de la voirie et des réseaux. La DDT de Savoie cite une centaine d'autorisations de réhabilitation accordées par an pour une cinquantaine de refus. Les services se posent la question d'un durcissement des règles, y compris à l'encontre de certains maires qui oublient les sujétions qui résultent de telles réhabilitations.

La difficulté ne réside pas dans la procédure d'instruction spécifique des demandes de permis de construire, qui requiert en premier lieu une autorisation par arrêté préfectoral après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites. Cette procédure est bien maîtrisée par les services qui considèrent que l'enjeu patrimonial reste bien le critère décisif. Le rôle positif joué par les services territoriaux de l'architecture et du patrimoine dans l'examen des projets est d'ailleurs souligné. Par contre, l'interrogation dont les services témoignent porte sur les conditions de délivrance du permis de construire par le maire quand il subordonne la réalisation des travaux à l'institution de servitudes administratives interdisant l'utilisation du bâtiment en période hivernale ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseaux. Les services considèrent que ces servitudes ne constituent pas des prescriptions d'urbanisme et ne peuvent donc être insérées dans l'arrêté de permis de construire. Elles devraient être matérialisées par des actes notariés publiés au bureau des hypothèques mais la procédure d'instruction des autorisations de changement de destination ou de réhabilitation ne permet pas une telle démarche.

S'agissant des enjeux patrimoniaux, certaines communes procèdent, notamment dans le cadre du PLU, à l'inventaire des bâtiments dans les unités pastorales, évitant ainsi des demandes portant sur la réhabilitation de constructions « fantômes ». Les services ont également souligné auprès de la mission que des installations anciennes autres que des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive peuvent avoir un intérêt patrimonial (par exemple les ouvrages militaires du Mont-Cenis ou certains hameaux abandonnés qui étaient des lieux d'habitat permanent) mais que leur réhabilitation ne rentre pas dans le champ de la procédure en vigueur.

Hors du massif des Alpes, les pressions pour utiliser à des fins privées des chalets d'alpage sont moins pressantes et les services n'ont pas fait état de difficultés d'application : ils témoignent toutefois d'une vigilance sur ces dossiers pour autant qu'ils en sont informés et que de tels chalets sont visibles depuis des sites fréquentés. Les qualités vernaculaires de ces édifices nécessitent partout une attention particulière.

#### **Les routes nouvelles (article L.145-6 du code de l'urbanisme) :**

Cet article de la loi n'est guère évoqué dans les réponses des services, hormis par la DDT des Pyrénées-Atlantiques qui affiche que 27 routes nouvelles ont été ouvertes dans ce département

---

<sup>17</sup> 100 000 hectares en haute montagne dans le département des Pyrénées-Atlantiques avec une gestion collective assurée par les communes et des syndicats de propriétaires

<sup>18</sup> Ainsi la revue « L'Expansion » relatait dans un article publié le 26 janvier 2011 les propos d'un notaire de Savoie indiquant que le prix des chalets d'alpage atteignait des sommets, « de 150 000 à 400 000 euros pour un tas de pierre et de bois »

depuis 2009 : les autorités locales y voient une des causes de la surfréquentation des sites les plus touristiques. Si la réalisation de nouvelles routes a été nécessaire pour l'ouverture des « stations intégrées », de nouveaux domaines skiables ou de nouvelles portes d'entrée à ceux-ci dans les années 80, la création de nouvelles routes en vue d'aménagements nécessaires aux sports d'hiver est devenue rare aujourd'hui (Toutefois le maire d'Accous dans le même département demande une route nouvelle pour améliorer la desserte d'une partie du territoire de sa commune). Des routes pour des usages touristiques ou économiques (débardage des bois coupés) sont encore occasionnellement ouvertes, mais les services des DDT ne paraissent pas en être informés, hormis quand de tels projets font l'objet d'étude d'impact, d'enquête publique et de l'avis de l'autorité environnementale.

### **Les remontées mécaniques**

Des conventions sont systématiquement signées avec les exploitants des domaines skiables et des remontées mécaniques : des difficultés apparaissent en fin de contrat de délégation, les exploitants renonçant à procéder aux investissements nécessaires et parfois à entretenir suffisamment des installations, alors que les règles des appels d'offre et marchés publics sont susceptibles d'aboutir à l'attribution de la gestion du domaine skiable à une autre société. Aucune observation n'a été faite sur l'instruction des autorisations de construire, ni sur celle des autorisations de mise en exploitation : les DDT (quand elles instruisent les autorisations d'urbanisme pour les communes et préparent l'avis conforme du préfet au titre de la sécurité avant l'ouverture d'une nouvelle remontée mécanique) sont de fait consultées mais n'ont pas les données ni le recul qui leur permettent d'analyser l'opportunité économique d'un projet et de son intérêt au regard de ses impacts environnementaux.

### **L'article 42 de la loi montagne**

L'objectif de ces articles était de permettre aux communes d'optimiser l'utilisation des équipements touristiques pour en assurer la rentabilité. La question du maintien d'un habitat réellement et durablement occupé, question dite des « lits chauds », est récurrente en station. Mais il apparaît que les services ont une connaissance très limitée de l'utilisation des hébergements touristiques. Cet article est inconnu d'une grande partie des services, et les autres relatent la difficulté de contrôler l'usage des constructions via le droit de l'urbanisme.

Le dispositif des conventions d'aménagement touristique, mis en place par l'article 42 de la loi montagne et repris dans les articles L.342-1 et suivants du code du tourisme, permet de garantir la destination ou l'usage des constructions sur une longue durée et notamment de maintenir les lits marchands dans le marché locatif. Il (quoi) fait l'objet d'une négociation directe entre la commune et l'opérateur s'il est appliqué. Comme l'a soulevé un parlementaire<sup>19</sup>, il serait cohérent que la vérification de la signature d'une convention puisse être faite préalablement à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme. Dans le contexte actuel d'une fréquentation qui ne croît plus, il est maintenant difficile à une collectivité de contraindre les rares constructeurs de « lits banalisés » à un engagement durable. En outre, face à un hôtelier défaillant et devenu non solvable, la collectivité n'a guère de possibilité de faire appliquer une convention et de refuser la vente d'un établissement hôtelier en appartements.

### **Les dérogations**

Les diverses procédures de dérogation sont bien connues des services qui demeurent attentifs à leur instruction sans pour autant que leur régularité soit partout examinée au titre du contrôle de légalité.

---

<sup>19</sup> Question écrite n°77621 (JO du 27.04.2010) de M. Ginesy.

La procédure la plus communément utilisée est celle de l'étude intégrée au PLU qui justifie une urbanisation en discontinuité. Elle est mise en œuvre à l'occasion de la révision des documents d'urbanisme et concerne trois ou quatre situations par an dans certains départements.

La disposition sur la délimitation des hameaux et de groupes d'habitations « nouveaux intégrés à l'environnement », à quelques exceptions près, n'a pas été mise en œuvre.

La possibilité de créer à titre exceptionnel des « zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées » en discontinuité a été surtout utilisée pour la création de zones d'activités mais là aussi les exemples cités par les services sont rares. Dans les Alpes-Maritimes, le recours à cette disposition a permis l'installation de parcs photovoltaïques. La possibilité pour les communes non dotées d'un PLU ou d'une carte communale de déroger au principe de continuité par délibération du conseil municipal en justifiant en particulier de l'absence de pression foncière est utilisée essentiellement dans les secteurs ruraux où les communes mettent en avant la baisse de la population et les risques de perte de services publics. Les délibérations font l'objet d'un examen attentif au titre du contrôle de légalité (ou sont négociées préalablement avec les préfets).

**5. Rappeler aux services dans l'instruction la doctrine pour l'application des règles d'urbanisme : pour l'extension de l'urbanisation, le principe de continuité, la définition des hameaux nouveaux, la gestion des dérogations. En outre, demander la constitution dans les massifs, les départements, les vallées, d'un recueil des bonnes pratiques adaptées au contexte naturel et paysager et au bâti traditionnel.**

### 3.5. La mise en conformité avec la loi des documents d'urbanisme approuvés

Dans chaque département, l'inventaire des documents non conformes (POS, PLU, cartes communales) doit être engagée et les communes doivent être mise en demeure de réviser ces documents. La couverture des communes de montagne par des documents de planification dans le domaine de l'urbanisme revêt un intérêt particulier au regard de la sensibilité spécifique de ces territoires.

Les cartes communales sont surtout présentes dans les départements les plus ruraux. S'agissant du pourcentage de communes soumises au règlement national d'urbanisme (RNU), deux départements de moyenne montagne se distinguent particulièrement : les Vosges avec seulement 12 % des communes où ne s'applique que le RNU et à l'opposé le Jura où 61 % des communes sont dans ce cas. Dans le Jura, l'État a mis en place, pour combler le retard en matière de planification, un dispositif incitatif pour l'élaboration d'un PLU ou d'une carte communale qui consiste à attribuer aux communes une part de la dotation générale de décentralisation (DGD) majorée en cas de groupement de commandes.

La couverture des communes de montagne par des PLU est variable selon la pression touristique ou urbaine qui s'exerce sur le territoire. Près de 75% des communes sont dotées de PLU dans les trois départements des Alpes du nord (Haute-Savoie, Savoie et Isère), environ la moitié dans les départements des Alpes du sud et dans les Pyrénées-Orientales et de l'ordre de 25 à 30 % des communes dans la majeure partie des autres départements de montagne, excepté des situations particulières comme les départements de la Loire et le Rhône où le taux de couverture en PLU est élevé parce qu'un grand nombre de communes classées « montagne » dans ces départements font partie de l'aire urbaine lyonnaise.

Seules deux DDT (Puy-de-Dôme, Allier) mentionnent l'existence d'un PLU intercommunal en zone de montagne. Des études de PLU intercommunaux sont menées dans d'autres départements (Pyrénées-Atlantiques, Haute-Corse par exemple) et en sont généralement au stade de l'élaboration des orientations générales d'aménagement et d'urbanisme (PADD).

Des SCoT ont été prescrits dans la quasi-totalité des départements<sup>20</sup> de montagne et sont à des degrés divers d'avancement. Quelques SCoT sont approuvés pour des territoires comprenant des stations de sports d'hiver comme le Chablais en Haute-Savoie (stations des Portes du soleil). Des démarches ambitieuses sont en cours sur des territoires emblématiques comme la Tarentaise en Savoie, l'Oisans dans l'Isère et le secteur du Haut-Jura. Par contre la réflexion tarde à être engagée sur certains territoires à forts enjeux comme le pays du Mont-Blanc en Haute-Savoie. A noter également que le périmètre de certains SCoT d'agglomération tels ceux de Grenoble et de Gap englobe un vaste secteur de montagne dont des stations touristiques.

Hormis les questions de définition d'un projet territorial et de gouvernance, les difficultés signalées par les services résident dans l'intégration des UTN dans les SCoT, la principale interrogation portant sur le degré de précision des projets. Ainsi le syndicat mixte du SCoT des Aravis soucieux d'approuver rapidement son SCoT et de limiter les risques juridiques a préféré n'inscrire aucun projet UTN dans le document. Les projets devraient être intégrés dans le SCoT lors de sa « grenellisation » qui devra intervenir avant le 1er janvier 2016. Cela suppose qu'entre-temps soient précisées les attentes de l'État, notamment par la DREAL, en matière de contenu des dossiers UTN.

Parmi les DTA en vigueur, seule la DTA des Alpes-Maritimes est opposable à des communes de montagne. La DTA contient des modalités d'application des dispositions spécifiques à la zone de montagne particulièrement efficaces pour gérer l'urbanisation dispersée qui caractérise la frange sud de la zone de montagne, le moyen pays niçois. Il faut également évoquer le cas de la DTA prescrite pour le massif des Alpes du nord dont l'élaboration a été menée pendant une dizaine d'années par les services de l'État de Rhône-Alpes sous l'autorité du préfet de région. La concertation avec les collectivités concernées a dégagé un relatif consensus sur le projet, mais l'opposition de quelques secteurs ruraux et l'évolution législative qui a retiré aux DTA leur effet prescriptif ont conduit à l'abandon du projet dont l'approbation était pourtant prête.

En Corse, le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC) qui concerne l'ensemble de la région est en cours d'élaboration : l'un des objectifs est de préciser les modalités d'application des lois Littoral et Montagne adaptées aux spécificités géographiques de l'île. En juillet 2012, l'assemblée de Corse a approuvé les orientations stratégiques du développement de la Corse. Les services de l'État ont élaboré le « porter à connaissance » (PAC). La délimitation des « espaces proches du rivage » que la géographie situe en zone de montagne ou en zone de piémont, mais sur lesquels s'appliquent les dispositions de la loi littoral, cristallise beaucoup d'incompréhensions et de conflits entre l'État et les élus locaux.

Les services sont associés de droit aux procédures de planification. Les porter à connaissance comportent systématiquement un exposé des dispositions de la loi montagne mais rares sont les services en capacité de contribuer aux réflexions conduites par les élus en fournissant des analyses, analytiques ou prospectives, s'appuyant sur une connaissance approfondie des territoires et de leurs évolutions. Pour les quelques DDT qui se sont dotées depuis plusieurs années d'observatoires, l'enjeu est aujourd'hui le maintien des compétences pour utiliser ces outils. La mission a relevé par exemple la cartographie sur l'évolution du foncier dans les Hautes-Alpes, réalisés par la DDT, qui constitue un appui précieux pour le préfet et les collectivités.

---

<sup>20</sup> Dans le département des Vosges les réflexions menées jusqu'à ce jour n'ont pas encore permis qu'un établissement public compétent soit constitué pour élaborer le SCoT.

Beaucoup de départements évoquent des plans d'urbanisme (POS ou PLU) non conformes à la loi montagne : les conditions de l'audit n'ont pas permis à la mission de vérifier l'importance des décalages évoqués ni de vérifier le nombre de ces documents : il est possible de fixer un ordre de grandeur de 20% des documents à mettre en conformité, sachant que les dispositions d'urbanisme de la loi montagne présentent des marges d'appréciation et que la mesure de cette proportion ne peut être qu'indicative.

Des difficultés pour les services ont émergé lors de la mise en place des nouveaux PLU pour le respect des règles d'urbanisme en montagne alors que les anciens documents, élaborés après 1985, ne respectaient pas certaines des règles de continuité.

Il a également été signalé à la mission dans les départements du Cantal et du Puy-de-Dôme des délibérations de communes demandant l'abrogation de leur PLU ou de leur POS : ces situations posent la question du bénéfice que trouvent les communes dans un retour à l'application du règlement national d'urbanisme (RNU) et des articles généraux de la loi montagne.

Les services remarquent, par ailleurs, que si le PLU peut délimiter « les hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels il prévoit une extension de l'urbanisation... », l'exercice s'avère souvent difficile en raison de la pression foncière mais aussi des typologies diversifiées d'urbanisation (par exemple, habitat traditionnel dispersé dans le Haut-Jura ou dans la vallée de Manigod en Haute-Savoie).

L'instruction de l'administration centrale recommandée par la mission doit rappeler la nécessité de mettre en demeure les communes de rendre leurs documents de planification conformes à la loi montagne. Elle doit apporter aux services les éléments de mesure pour apprécier la non-conformité des dispositions justifiant de déclencher cette démarche.

## **6. Contrôler la mise en conformité par les communes et leurs groupements de leurs documents d'urbanisme avec la loi montagne.**

### **3.5.1. Une action pour favoriser la qualité architecturale, la qualité urbaine et l'insertion dans les sites**

Toutes les parties prenantes de l'aménagement en montagne sont unanimes sur la nécessité d'une qualité architecturale qui préserve les sites et le caractère des villages traditionnels : cependant, chaque pays a ses traditions de construction et d'implantation pour l'habitat et les exploitations agricoles et les réponses contemporaines sont d'autant plus maladroites que les programmes à abriter n'ont plus rien à voir avec les villages traditionnels : aussi malgré des efforts réglementaires, les réalisations nouvelles hésitent entre des pastiches formels et des immeubles recevant quelques placages de bois et des toitures à deux pentes pour marquer l'identité montagnarde.

En ce domaine, en montagne encore plus que sur le reste du territoire, l'architecture et les qualités d'insertion et d'implantation des constructions n'ont pu bénéficier des effets souhaités par la loi : seuls la recherche d'une qualité par quelques collectivités et quelques aménageurs permet un traitement plus satisfaisant des constructions neuves et des restaurations de l'habitat vernaculaire. Si une telle quête se développe ces dernières années, les surfaces et volumes bâtis depuis 1985 sont tels que leur réhabilitation ou destruction représente une charge considérable et les outils réglementaires ne favorisent pas ces démarches.

Le développement de zones de constructions neuves à des fins résidentielles en périphérie de pôles urbains ou à proximité des frontières a aussi contribué à la banalisation des formes urbaines et architecturales. La politique de contrôle de la qualité architecturale et urbaine des

réhabilitations et constructions neuves ne relève pas des missions assurées par l'État et les effets des règlements insérés dans les documents de planification sont limités, voire parfois contraires à une réelle qualité dans ce domaine. Toutefois les équipes des parcs naturels régionaux (PNR), des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) intervenant dans certains pays ou départements obtiennent des résultats objectivement plus satisfaisants par une présence et des conseils au plus près du terrain : l'État, par sa présence dans les organismes paritaires et l'encadrement des chartes des PNR, doit encourager et favoriser ces actions. Pour soutenir l'action des équipes de terrain, l'élaboration de guides, au niveau de chacun des massifs, devrait être entreprise pour rappeler les règles générales comme les traditions et les usages propres à chaque massif ou chaque pays en matière de patrimoine bâti et d'urbanisme (pour les hameaux et groupes de constructions, sans oublier les chalets d'alpage et cabanes d'estive),

***7. Faire rappeler par les représentants de l'État dans les conseils d'administration des CAUE, ou lors de la négociation des chartes des PNR, la nécessaire prise en compte des enjeux de qualité architecturale et paysagère pour que ces organismes concourent encore davantage auprès des élus et des particuliers à leur prise en compte.***

### **3.5.2. La protection des meilleures terres agricoles**

C'est un principe dont le respect est affiché partout. Toutefois, son application se heurte à des difficultés d'appréciation : en particulier l'équilibre économique des exploitations est une donnée très rarement prise en compte, d'autant que, bien souvent, les exploitants eux-mêmes souhaitent l'urbanisation de leurs terres pour pallier aux difficultés économiques rencontrées. La création des commissions départementales de consommation des espaces agricoles (CDCEA) par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 est ressentie dans la plupart des départements visités comme un vrai progrès. Elles représentent un lieu de débat avec la profession agricole pour préserver les conditions de viabilité de l'agriculture. Dans certains des départements, les avis de cette commission sont déterminants pour soutenir la protection des terres agricoles dans les documents de planification. Pour d'autres, ces avis apparaissent trop marqués par les aspirations des agriculteurs et non par les besoins de l'agriculture. Enfin, il a aussi été indiqué aux auditeurs que les avis de la CDCEA intervenaient trop tard pour appuyer l'avis de l'État dans les procédures de planification. Indépendamment des avis de cette commission, dans les secteurs très convoités pour l'aménagement de certains départements alpins, on constate toujours le recul de l'agriculture et le développement de friches, accentués par la hausse vertigineuse du prix du foncier.

La protection des terres agricoles est au final variable : dans certains cas de vraies études sur la valeur des sols et sur le suivi du foncier sont réalisées mais jamais sur la viabilité des exploitations, tel que la loi le recommande. Les avis de la CDCEA permettent un progrès dans la compréhension et le partage des enjeux entre les différents participants de ces commissions : ils représentent un appui pour l'application de la loi, mais des réunions trop espacées et une prise en compte encore insuffisante des enjeux environnementaux sur ces territoires fragiles peuvent parfois produire des effets négatifs. Enfin les DREAL n'y sont pas généralement associées.

Des échanges doivent avoir lieu au niveau régional et à celui du massif sur les pratiques départementales les plus intéressantes (par exemple, les fiches communales rédigées par la DDT du Puy-de-Dôme ou la Corse-du-Sud pour présenter les dossiers communaux dans ces réunions de CDCEA). L'administration centrale doit également soutenir et promouvoir les efforts des services locaux.

### 3.5.3. Les plans d'eau de moins de 1000 ha

La mission a relevé la diversité des situations : depuis la multiplicité de lacs d'altitude non recensés (par exemple dans le massif des Pyrénées) auxquels s'ajoutent les retenues de plus en plus nombreuses aménagées pour soutenir la production de neige de culture, jusqu'aux étangs, mares et plans d'eau en moyenne montagne, généralement créés par l'homme pour des besoins agricoles, et souvent à proximité des bourgs. La première question porte sur la superficie des lacs et plans d'eau artificiels auxquels le texte s'applique, celui-ci n'ayant pas fixé de surface minimale. En l'absence de définition, l'application de l'article L.145-5 sur la protection des rives naturelles des plans d'eau ne peut être rigoureuse et les décisions prises en sont fragilisées.

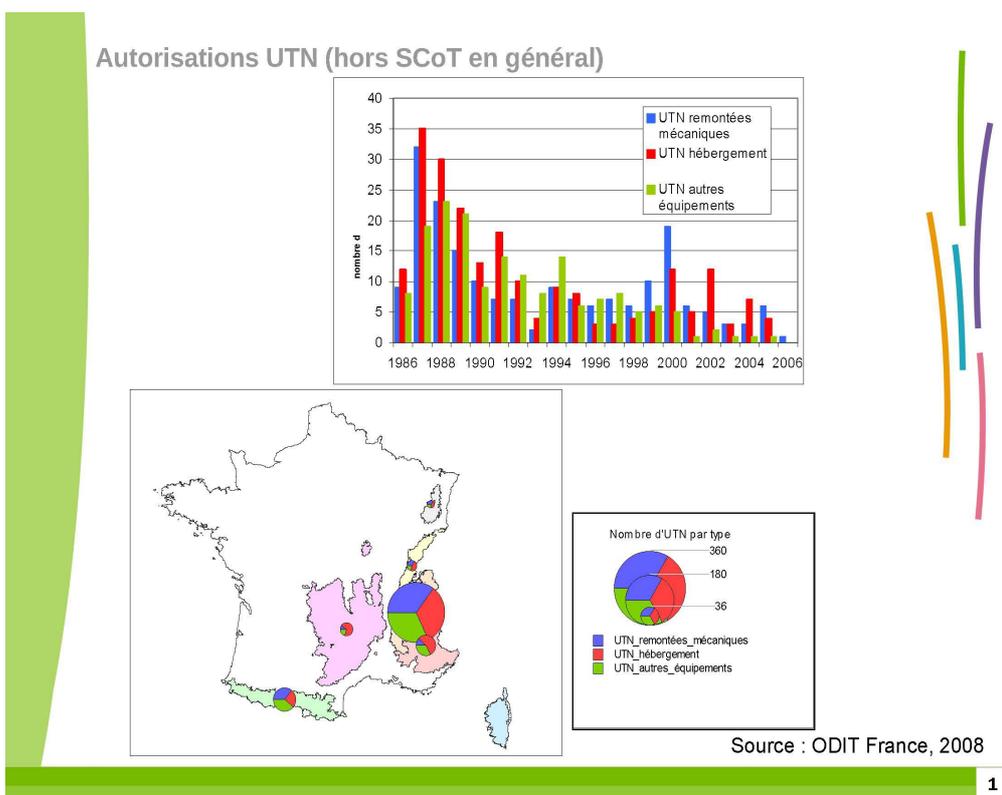
Le deuxième point soulevé concerne la définition à adopter pour « les rives naturelles ». La mission a également relevé la disparité des situations départementales : aucun lac ou plan d'eau n'est recensé dans les Pyrénées-Atlantiques, alors que des centaines sont soigneusement répertoriés dans le Puy-de-Dôme. En outre ces étangs appartiennent à des typologies très différentes : cela peut être les plans d'eau naturels qui, en haute montagne, accompagnent souvent le retrait des glaciers, des retenues artificielles utilisées pour la production électrique ou l'alimentation de canons à neige ou d'anciennes mares utilisées pour l'élevage, généralement à proximité des villages en moyenne montagne. Pour chacune de ces situations les enjeux de préservation de l'environnement et les pressions pour des aménagements sont très différents. Une partie des services dispose de l'inventaire des lacs et plans d'eau mais d'autres n'ont aucune information qui leur permette de vérifier l'application de cet article.

L'instruction à produire sur l'application de la loi doit définir les orientations à retenir pour l'application de l'article 145-5 du code de l'urbanisme. Une superficie minimale des plans d'eau auxquels il s'applique doit y être précisée qui justifie les mesures prévues par la loi. Une typologie en fonction des usages, de l'état écologique, des risques induits pourrait expliciter les dispositions de la loi et par suite sécuriser leur mise en œuvre.

**8. Préciser les modalités d'application des règles en bordure des lacs et plans d'eau. En particulier inciter les services à les inventorier et fixer la surface minimale des plans d'eau à prendre en compte .**

### 3.6. Des procédures UTN décalées par rapport aux enjeux

Un changement s'est opéré au cours des dernières années : l'aménagement touristique de la montagne ne se fait plus par l'installation de nouvelles stations en site vierge, par de grandes opérations immobilières ou par l'aménagement de domaines skiables en débordement du domaine existant (sauf pour quelques grandes stations prospères en Tarentaise). Les demandes d'autorisation « UTN » sont manifestement devenues rares hormis pour les deux départements savoyards. Ailleurs, les dossiers concernent très souvent des équipements très particuliers, loin des aménagements ou hébergements liés aux sports d'hiver à l'origine des dispositions de la loi (par exemple un village de cabanes dans les arbres dans le Puy-de-Dôme).



D'un point de vue général, on relève l'absence d'un fichier exhaustif des autorisations délivrées (hormis dans les commissariats de massif, en général à partir de 2007 et limité aux autorisations du niveau massif). Les services d'Odit-France (qui a absorbé le service d'études et d'aménagement touristique de la montagne - SEATM) tiennent un fichier à jour, à l'origine des graphiques ci-dessus.

Les services territoriaux, par suite d'un manque de légitimité dans les procédures UTN et de postures différentes suivant les massifs et les départements, n'ont plus d'information fiable sur les projets et sur le découpage de l'aménagement de zones en plusieurs phases. Par suite, ils n'ont plus les moyens de constater la caducité des opérations autorisées depuis plus de quatre ans. Pour les autorisations du niveau du massif, dans la plupart des cas, il n'y a pas d'articulation satisfaisante entre le niveau du préfet de département et de la DDT, celui de la DREAL et celui du préfet de massif et du commissaire à l'aménagement.

Les services qui ont connu la période précédant la loi regrettent l'abandon des plans pluri-annuels de développement touristique (PPDT) qui rassemblaient dans un même document l'ensemble des projets touristiques d'une ou plusieurs communes pour plusieurs années.

A contrario, tombent dans des procédures UTN de petits projets anecdotiques, une telle autorisation devant s'accompagner de l'approbation d'un PLU : la mission a pris ainsi connaissance du projet d'agrandissement d'un refuge existant en haute montagne qui devait faire l'objet d'un dossier UTN pour 110m<sup>2</sup> d'extension et la commune concernée (moins de 100 habitants, ne connaissant aucune pression touristique) devait en outre disposer d'un PLU pour permettre la réalisation de l'UTN si elle était autorisée.

A l'opposé, hors de toute procédure, les services de l'État ne sont pas armés pour accompagner la réhabilitation de l'immobilier de loisirs, la démolition des constructions obsolètes ou inachevées, le démontage des remontées mécaniques abandonnées et conseiller les collectivités face à ces nouveaux enjeux...

La mission a également été informée que, dans certains départements, les demandes d'autorisation au titre des UTN sont devenues aléatoires, des petits projets y sont parfois soumis alors que les plus importants pour de grandes stations touristiques et soumis à étude d'impact y échappent par suite de l'absence d'information des services de l'État à l'amont des projets. Dans quelques autres départements les réponses apportées par les services à la mission lui ont laissé penser que la procédure UTN était de fait « tombée en désuétude », qu'elle n'était plus appliquée, les services la jugeant en toute bonne foi inadaptée aux projets d'aujourd'hui. Il a également été rapporté ponctuellement à la mission que le concept d'UTN serait considéré comme inutile et dépassé, l'intervention ultérieure des services interrogés au titre du contrôle de légalité n'aboutissant jamais.

Les élus concernés se plaignent des « chapelets » de procédures à présenter pour pouvoir réaliser une opération (UTN, PLU, autorisation au titre de la loi sur l'eau, étude d'impact, enquête publique...) et ils n'admettent pas qu'un accord à une étape puisse être suivi d'un refus à l'étape suivante. Ces démarches successives, quand elles s'appliquent à un même projet et à une même échelle, devraient pouvoir être rassemblées dans une même procédure et donner lieu à une enquête publique unique.

La mission recommande que les textes d'application de la procédure UTN soient revus : la qualification de « touristique » doit être définie avec l'éclairage des pratiques résidentielles et de loisirs d'aujourd'hui, les seuils doivent être adaptés aux enjeux actuels et la procédure doit être articulée (voire intégrée) avec les autres autorisations nécessaires pour simplifier les procédures et permettre leur compréhension par les acteurs et les tiers. La procédure UTN devrait prendre en compte les contraintes de la réhabilitation des sites et du bâti, les encadrer sans empêcher leur mise en œuvre, indispensable pour soutenir un réaménagement plus « durable » de la montagne.

Les modalités du contrôle des autorisations accordées au titre des UTN doivent être mises en place, ainsi que la vérification de leur caducité éventuelle et de la prise en compte effective des prescriptions environnementales annoncées par les dossiers ou imposées par les décisions. Faute d'un tel contrôle, les autorisations délivrées par les préfets restent théoriques, ne garantissent pas le respect des objectifs de la loi et peuvent se révéler fragiles en cas de contentieux. Pour les élus et les opérateurs, il convient de mettre en place un suivi de l'ensemble des procédures depuis le dépôt de demande ou des autorisations jusqu'aux contrôles sur pièce et sur place.

**9. Proposer l'adaptation de la procédure des unités touristiques nouvelles au contexte économique actuel et aux situations particulières des massifs en liaison avec tous les partenaires de l'État. Revoir et simplifier la procédure en prenant en compte l'ensemble des autres procédures obligatoires.**

Enfin, l'articulation entre les dispositions de la loi montagne et les obligations d'une évaluation environnementale suivant les directives européennes doit être précisée. Pour la mission, dans tous les cas la présentation d'une évaluation environnementale devrait être imposée conformément aux principes de la directive plan-programme (2001/42/CE du 27 juin 2001)<sup>21</sup>, comme cela est imposé pour les SCoT. La nécessité de soumettre les projets d'UTN à évaluation environnementale doit être ajoutée explicitement dans l'article R.121.14 du code de l'urbanisme. Une telle obligation pourrait s'accompagner de la modification de la nomenclature des projets soumis à étude d'impact figurant dans l'article R.122-2 du code de l'environnement pour ne soumettre les projets prévus et décrits dans le dossier de l'UTN à l'obligation d'étude d'impact, après examen au cas par cas, que si l'évaluation environnementale de l'UTN n'a pas permis d'en apprécier les impacts environnementaux.

**10. Modifier l'article R.121.14 du code de l'urbanisme pour inscrire l'obligation d'évaluation environnementale des dossiers d'UTN (décret n°2012-995 du 23 août 2012) et assurer la communication de cette obligation.**

### **3.7. La prise en compte des risques naturels**

Les réponses des services n'évoquent pas de difficultés liées à l'application des politiques de prévention des risques et de nombreux plans de prévention des risques naturels (PPRN) sont approuvés ou en cours d'étude. Pourtant les élus et leurs représentants évoquent de manière répétée les services (et les juges) « qui ouvrent des parapluies » pour des risques avec lesquels les montagnards ont l'habitude de cohabiter. Cette position récurrente s'applique à l'ensemble du territoire national, mais elle est exacerbée en montagne (comme sur le littoral) face à des risques plus difficiles à prévenir car liés à des aléas rapides, diversifiés, générateurs de catastrophes et de dégâts importants. Les aléas particuliers des espaces de montagne doivent être intégrés dans les règlements d'urbanisme et pris en compte dans leurs dispositions, que ce soient des avalanches, des crues rapides de rivières ou de torrents, des mouvements de terrain, ou des phénomènes d'origine glaciaire. La qualification de leur occurrence reste particulièrement difficile, s'agissant de phénomènes rares et parfois même très difficilement prévisibles, les évolutions climatiques étant susceptibles d'accroître leur gravité et leur fréquence. De plus si les populations traditionnelles de la montagne ont appris à intégrer le risque dans leur mode de vie, les nouveaux résidents et les visiteurs occasionnels d'origine urbaine ne partagent ni cette connaissance des risques, ni cette culture et attendent la garantie de leur sécurité. Les services de restauration des terrains en montagne (RTM), rattachés à l'office national des forêts, dans les départements où ils existent, ont une compétence reconnue et leurs conseils, leurs mises en garde et leurs prescriptions sont, bon gré mal gré, pris en compte par les collectivités.

Mais, avec ou non l'appui d'un service RTM, les services doivent être en mesure d'informer les collectivités de tous les risques naturels susceptibles de porter atteinte à leur territoire, même quand un plan de prévention n'a encore pu aboutir. Les risques importants doivent être signalés

<sup>21</sup> Voir annexe 7 § 2-e)

dans les documents d'information communaux sur les risques majeurs (DICRIM), pris en compte dans les plans communaux de sauvegarde (PCS) et figurer dans les informations remises aux acquéreurs de logements et aux nouveaux locataires. Une information claire doit être donnée au public sur la nature des aléas, les risques qui en résultent et les mesures à adopter pour s'en prémunir. Dans les départements où des services RTM ne sont pas implantés, la compétence des DDT doit être développée avec l'appui des services centraux du ministère et du réseau RTM et une observation permanente des phénomènes naturels doit être assurée.

**11. Rappeler aux services qu'ils doivent communiquer aux collectivités toutes les informations dont ils disposent sur les risques naturels. Développer et maintenir la compétence technique nécessaire pour la mise en œuvre de la politique de prévention des risques, même en l'absence d'une équipe départementale du RTM.**

### **3.8. Une absence de vision globale par les territoires de leur environnement, des situations sociales et de l'économie**

Les visites réalisées par la mission dans les départements lui ont permis de rencontrer des agents qui avaient une bonne compréhension des problématiques en jeu sur les territoires où ils intervenaient. C'est la compétence des agents les plus anciens des services, qui ont acquis une connaissance approfondie de la situation dans le département où ils occupent un poste depuis de nombreuses années. Mais c'est aussi le fait d'agents plus jeunes qui ont développé grâce à leur formation de bonnes capacités d'analyse et conservent le recul nécessaire face aux dossiers qu'ils traitent. Mais, au titre de leurs missions, les DREAL et les DDT ne mènent plus d'études globales sur des grands territoires (région ou département). Les services ne disposent plus d'enveloppes de crédits leur permettant de sous-traiter de telles études. Les services ont pour la plupart connaissance des études réalisées par d'autres partenaires mais sans toujours pouvoir en disposer et *a fortiori* avoir les moyens d'analyser leur intérêt et leur valeur. Quant à la mémoire des données collectées antérieurement à la mise en place des DDT et des études réalisées par les DDE ou DDAF, elle est absente de manière systématique. Des notes d'analyse sont toutefois fréquemment élaborées pour les porter à connaissance ou les réunions des CDCEA et la mission a pu recueillir des documents intéressants.

Les commissariats de massifs lancent en revanche des études, en particulier pour leur permettre de proposer la révision des schémas de massif. Dans certains cas, certaines DDT ont été sollicitées pour apporter une contribution aux schémas, mais ces sollicitations ne sont pas systématiques.

Au niveau départemental, les prises de position de l'État sur des dossiers UTN ou la rédaction du porter à connaissance sont formulées au coup par coup comme pour le contrôle de légalité, sans pouvoir assurer la continuité et la cohérence d'une politique, qu'il s'agisse de l'analyse des développements territoriaux vis-à-vis des risques naturels ou de la qualité des milieux naturels, de la situation de l'économie touristique et de l'état des finances publiques locales, de l'économie agricole et de la gestion des espaces abandonnés par l'agriculture, comme des situations sociales et de l'emploi.

Il convient d'encourager et développer une culture prospective sur les enjeux de territoire (évolution et mutation du développement touristique, compréhension de la déprise agricole, maîtrise de la pression foncière), en utilisant les compétences organisées en réseau (op. cit) et en favorisant les retours d'expérience. Ceci implique une plus grande mutualisation des

connaissances au sein des services et une meilleure coordination des services agriculture-environnement, planification et ADS sur les sujets spécifiques à la montagne.

L'instruction sur l'application des dispositions d'urbanisme doit demander aux services départementaux et régionaux de mener l'analyse des situations et des évolutions environnementales, économiques et sociales sur leur territoire de compétence et leur affecter les moyens correspondants dans le cadre des dialogues de gestion. De même, elle doit demander que la mémoire des études et des projets soit organisée de manière rationnelle à chaque échelon territorial. Enfin, l'échange de connaissances entre les services doit être développé pour assurer la lisibilité de la politique de l'État, la cohérence et la stabilité de l'application de la loi et sa compréhension par les acteurs.

***12. Demander aux services de produire des analyses générales, leur en donner les moyens et veiller à ce que soit organisée la mutualisation au sein des services et entre eux afin d'asseoir les positions de l'État et éclairer les démarches communales.***

### **3.9. Des consultations du Comité de massif (et de la commission spécialisée) qui n'ont pas été encadrées par des directives**

Pour l'avis à donner sur les SCoT contenant des projets UTN, aucune directive ou orientation n'est connue des services sur ce que les dossiers doivent contenir et sur quoi l'examen de la commission spécialisée du comité de massif doit porter. Pour la mission, il paraît opportun que la présentation des projets valant « unités touristiques nouvelles » soit faite dans un volet spécifique des SCoT, tout en gardant les dispositions envisagées dans la synthèse du schéma : la définition des plans pluri-annuels de développement touristique (PPDT) imposés pour les UTN multiples antérieurement à la loi montagne peut constituer une référence quant au contenu d'un tel dossier.

La situation est tout aussi problématique sur les autres consultations des comités de massif (création de réserves naturelles, classement de sites) : ces consultations aboutissent parfois à des négociations entre les représentants des collectivités peu conformes aux enjeux et objectifs fixés par la loi.

En particulier, la consultation de la commission spécialisée du comité de massif sur la nécessité ou non d'une évaluation environnementale sur des projets ou des plans dans le cadre de la procédure du « cas par cas » ne paraît pas compréhensible par rapport à la compétence de cette commission -les aménagements touristiques- et, du point de vue des délais à respecter pour cette consultation, ne peut être mise en œuvre correctement (il a été cité à la mission le cas d'un avis demandé sur le dossier de construction d'une classe supplémentaire dans un lycée et d'un autre sur un dossier d'élargissement ponctuel d'une route départementale). Pour gérer raisonnablement cette disposition, le préfet coordonnateur du massif des Vosges a adressé une directive aux services concernés pour que ne soient soumis à la commission spécialisée que les dossiers concernant des équipements touristiques. Cette consultation sur l'opportunité d'une étude d'impact, semble résulter d'une incompréhension de cet objet limité et la pratique montre qu'elle ne peut être menée dans les délais prescrits.

L'instruction sur les dispositions d'urbanisme, en complément des dispositions définies pour les relations entre services (recommandation 2) doit définir ce qui doit être explicité dans les SCoT s'agissant des aménagements touristiques et ce qu'il revient aux commissions spécialisées des comités de massif d'analyser sur la base d'un rapport technique élaboré et présenté par les

services de l'État (commissariat de massif avec les préfets de département et DDT). Les projets importants doivent être suffisamment détaillés et leur présentation doit faire l'objet d'un volet identifiable dans le SCoT. Pour les autres consultations du comité de massif (classements de sites, créations de réserves naturelles), l'objet de l'avis devrait être précisé, à savoir le juste rapport entre la protection et l'aménagement de la montagne.

**13.Expliciter le volet que les SCoT doivent contenir s'agissant des projets touristiques valant UTN, préciser l'objet de leur examen par les commissions spécialisées. Préciser également la nature de l'avis à rendre par les comités de massif sur la création de réserves naturelles et les classements de sites. Ne plus solliciter l'avis des commissions spécialisées sur la nécessité de réaliser une étude d'impact suivant le cas par cas.**

### 3.10. Les contentieux portant sur l'application de la loi

La mission n'a pas relevé de nombreux contentieux portant sur l'application de la loi montagne, hormis sur le dispositif UTN, les aménagements touristiques importants étant souvent contestés par les citoyens. Par contre la mission a relevé de nombreuses situations où des autorisations délivrées par l'État ou avec le concours de ses services étaient fragilisées par une rédaction, contestable de son point de vue, des dispositions de la loi. Des décisions où la loi montagne n'est pas visée dans les attendus, voire non appliquée, ont été relevées par la mission. L'instruction envisagée doit rappeler que les actes en matière d'urbanisme doivent être correctement motivés et que la loi montagne doit être visée dans les attendus.

L'administration centrale doit établir un recueil des jurisprudences mettant en jeu des dispositions de la loi montagne, précisant les situations particulières ayant donné lieu à ces arrêts, complétant en tant que de besoin par des instructions quand le juge administratif a relevé une interprétation de la loi non conforme. Elle doit diffuser régulièrement aux services les mises à jour d'un tel recueil, comme elle le pratique pour l'application d'autres lois, tout en incrémentant un site internet de référence, régulièrement mis à jour, auquel les services puissent avoir recours à tout moment.

**14.Rappeler aux services la nécessité de motiver les actes en visant explicitement la loi montagne et diffuser un recueil des jurisprudences à tous les services, le mettre sur un site internet.**

### 3.11. Des études et de nouvelles dispositions pour aider les collectivités à réorienter les aménagements touristiques obsolètes

Cet audit a mis en lumière que nombre de collectivités restaient démunies pour adapter leur aménagement à des produits touristiques plus conformes au développement durable et à l'évolution du marché. L'immobilier, parfois inachevé, construit pour les sports d'hiver, des domaines skiables qui ne peuvent plus obtenir l'équilibre économique sont des charges très lourdes et il est très coûteux de les effacer, d'autant que les aménageurs initiaux ont souvent disparu après avoir perçu les plus-values de leur investissement. Il convient d'élaborer une politique d'appui de l'État à la restructuration et la réhabilitation des sites touristiques, qui permette d'adapter les produits proposés aux demandes de la clientèle et les rendre

respectueux de la nature et des paysages. Un appui devrait être apporté aux régions et aux départements qui, dans le cadre de leur soutien à l'économie du tourisme, assurent la protection, la gestion ou l'aménagement de territoires et en assurent la promotion dans une perspective de développement durable.

**15.Élaborer et diffuser une politique de l'État pour le réaménagement des sites touristiques suivant les principes du développement durable. Recenser les bonnes pratiques et soutenir les collectivités territoriales qui engagent des processus opérationnels de réhabilitation des sites touristiques en difficulté.**

### 3.12. Autres suggestions de la mission

Au-delà du cadre fixé par le commanditaire de l'audit, la mission a relevé à partir des observations des préfets et des services, comme dans les quelques avis recueillis auprès de partenaires, des suggestions qu'elle reprend à son compte :

- il a été fréquemment évoqué l'intérêt des schémas de massif et de leur élaboration concertée mais il est regretté leur absence de portée réglementaire. En outre, pour certains, la place des prescriptions de massif ou des directives territoriales d'aménagement (DTA) devrait être en annexe des schémas de massif, introduisant ainsi une cartographie discriminante suivant les pays et les vallées. Pour la mission, une telle perspective est apparue un facteur possible de cohérence des politiques de la montagne et des différents outils existants. Cette mesure nécessiterait toutefois de traiter la question de l'articulation avec les autres schémas des collectivités et de leur valeur réciproque.
- Il est également apparu à la mission que certains parcs naturels régionaux (cf annexe n°8) par leurs chartes, élaborées dans la concertation, encadrent les politiques communales de planification et les projets d'aménagement, touristiques ou non ; en outre, ils assurent, par la présence de leurs équipes sur le terrain, un rôle de conseil auprès des communes pour l'explication de la loi et de son application. Dans les secteurs ruraux, peu soumis à des pressions touristiques, déjà réfractaires à une planification à l'échelle communale, des chartes comprenant des éléments cartographiques et toutes les composantes du SCoT, seraient aux yeux de la mission des outils adaptés, plus réalistes et mieux acceptés que les seuls SCoT ressentis comme des instruments de développement adaptés à des secteurs urbains denses.

## 4. Conclusion

Les investigations menées par la mission et en premier lieu l'expression des services en charge de l'urbanisme pour l'État ont montré l'importance des évolutions intervenues en montagne depuis le vote de la loi montagne en 1985. D'une période où le tourisme de neige était l'objectif premier de presque toutes les démarches d'aménagement, y compris dans des secteurs de faible altitude, il est aujourd'hui une pratique réservée à quelques sites privilégiés, en fait quelques grandes stations des Alpes du nord où l'altitude favorable à l'enneigement et la qualité des aménagements et des services permettent de recevoir les clientèles aisées, notamment étrangères. Tous les autres sites qui ont été aménagés pour cette pratique sont confrontés aux difficultés d'un enneigement aléatoire, offrant tour à tour les meilleures et les pires conditions à la clientèle majoritairement française dont les moyens s'érodent tandis que les coûts d'exploitation des produits grimpent : par suite les sites connaissent une fréquentation qui au mieux stagne quand les investissements engagés nécessiteraient la hausse continue des recettes et l'extension des aménagements. La montagne a donc dû rechercher d'autres voies pour le développement d'une économie touristique fiable et les mutations correspondantes sont en cours avec des réussites mais aussi des échecs et tout au moins des orientations publiques hésitantes.

Les dispositions de la loi en matière d'urbanisme n'ont pas été conçues pour encadrer ce type de développement : elles permettent de répondre aux évolutions des quelques stations de sport d'hiver les plus dynamiques mais n'assurent pas un accompagnement approprié des nécessaires réhabilitations de sites touristiques dégradés et des parcs immobiliers inadaptés à la demande actuelle. En outre, la zone de montagne comprend des pays et des vallées restés à l'écart des aménagements touristiques massifs et parfois étrangères aux problématiques d'urbanisme qui figurent dans la loi montagne.

Même « interprétée » au fil des années par les différentes jurisprudences, les dispositions d'urbanisme de la loi montagne restent un garde-fou essentiel pour maîtriser les demandes de transformation, voire de banalisation de cet espace sensible. Par l'association des différents acteurs dans les prises de décision, la loi permet également de réguler et d'arbitrer les conflits d'usage.

Les services eux-mêmes ont été profondément réorganisés : au niveau départemental, les équipes, sous l'autorité des préfets, sont beaucoup plus resserrées. Elles ne sont plus en charge de prestations d'ingénierie au bénéfice des collectivités qui leur donnaient une posture parfois ambiguë mais leur assuraient une relation plus approfondie avec le territoire et ses acteurs. L'audit a montré que les services instruisent au mieux de leurs moyens actuels les documents de planification et les autorisations d'urbanisme mais manquent singulièrement de guides et de repères partagés : chaque massif, chaque région et chaque département, pour des raisons locales objectives liées à l'organisation économique, à l'histoire de l'utilisation de l'espace, à des contraintes environnementales particulières ou à un contexte politique et social, a développé des principes d'application des règles ou des mises en œuvre spécifiques. Leurs pratiques sont conformes à la loi et la mission ne conclut pas à une dérive dans l'application des textes : les services audités gardent tous un cap cohérent vis-à-vis du droit et la tendance actuelle les conduit plutôt vers une rigueur renforcée. Il manque toutefois une cohérence entre leurs différentes pratiques et l'affichage d'une politique globale de l'État pour l'aménagement et la protection de la montagne telle que la loi de 1985 l'a énoncée.

Pour la mission, les dispositions de la loi nécessitent d'être clarifiées et, pour certaines dispositions, arbitrées (?). Les jurisprudences doivent être prises en compte pour leur portée générale en mettant en lumière les particularités des dossiers qui les ont justifiées. L'application des dispositions d'urbanisme en montagne doit être harmonisée, tout en évitant les recettes qui ne tiendraient pas compte des spécificités territoriales. Le niveau national doit arbitrer les divergences d'analyse et d'application, le rôle des commissariats de massif doit être précisé et adapté à leurs moyens effectifs. A leurs côtés, les services régionaux doivent assurer l'animation et les échanges indispensables.

Comme toutes les missions précédentes qui en ont traité, la mission a relevé l'attachement de tous les acteurs à la loi montagne et aux notions qu'elle a introduites pour un droit adapté à des territoires spécifiques. En matière d'urbanisme, certaines dispositions édictées pour son application ont été conçues pour un aménagement du territoire différent de ce qu'il est aujourd'hui et des réflexions s'imposent pour mettre au point une application conforme à ce nouveau contexte, afin que cette loi reste un cadre utile et respecté et assure un accompagnement équitable et harmonieux du développement économique et de la protection de la Montagne.

**Bertrand CREUCHET**



Inspecteur général

**Marie-Pierre DOIZELET**



Chargée de mission

**Jean-Jacques KEGELART**



Inspecteur général

**Jean LALOT**



Inspecteur

**Mauricette STEINFELDER**



Inspectrice générale

Nota : **Mireille Bensussan** de la MIGT5, initialement désignée dans la mission n'a pu participer à celle-ci : elle a apporté sa contribution aux visites réalisées dans l'aire de sa MIGT et a produit des analyses de jurisprudences qui ont éclairé les travaux de la mission.

L'équipe de mission remercie particulièrement **Maryne Gouhier**, stagiaire pendant six mois au sein du CGEDD. Elle a assuré la mise au point et le suivi du questionnaire adressé aux services ; sans son travail, les données nécessaires à cet audit n'auraient pu être recueillies.

# **Annexes**

- 1 – Lettre de mission**
- 2 – Note de cadrage et bibliographie**
- 3 – Liste des auditeurs et des services audités**
- 4 – Questionnaire adressé aux services**
- 5 – Glossaire des sigles et acronymes**
- 6 – Note sur les institutions introduites par la loi montagne**
- 7 – Note sur les dispositions d'urbanisme applicables en montagne**
- 8 – Note sur les parcs naturels régionaux (PNR)**



# 1. Lettre de mission



## MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT

**Conseil général de l'Environnement  
et du Développement durable**

**Le Vice-Président**

Référence CGEDD n° 008302-01

La Défense, le 25 AVR. 2012

**Note**

à l'attention

**Monsieur Bertrand CREUCHET,**  
**Monsieur Jean-Jacques KEGELART,**  
Inspecteurs généraux de l'administration  
du développement durable

**Madame Mauricette STEINFELDER,**  
Inspectrice générale de l'administration  
du développement durable

**Monsieur Jean LALOT,**  
Inspecteur de l'administration  
du développement durable

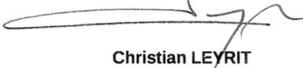
**Madame Mireille BENSUSSAN,**  
**Madame Marie-Pierre DOIZELET,**  
Chargées de mission

Le programme de travail 2012 du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) prévoit une **mission d'audit thématique sur «l'application par les services déconcentrés des dispositions d'urbanisme introduites par la Loi Montagne du 9 janvier 1985»**.

Je vous confie cette mission qui sera supervisée par le Président de la 3ème section. Sa coordination sera assurée par M. Bertrand CREUCHET, inspecteur général de l'administration du développement durable. Elle est enregistrée sous le n° 008302-01 dans le système de gestion des affaires du CGEDD.

J'attire votre attention sur mon souhait de disposer du rapport final pour le premier trimestre de 2013.

Conformément à la procédure en vigueur, je vous demande de m'adresser votre rapport de fin de mission aux fins de transmission au Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

  
Christian LEYRIT

**Copies :** M. le Président et M. le Secrétaire de la 3ème section  
M. le Président et M. la Secrétaire de la 6ème section  
M. le Coordonnateur de la MIGT 6  
M. le Coordonnateur de la MIGT 5  
M. le Coordonnateur de la MIGT 4

**Présent  
pour  
l'avenir**

www.cgedd-sg@developpement-durable.gouv.fr

Tour Pascal B – 92055 La Défense cedex – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 – Fax : 33 (0)1 40 81 23 24

## 2. Note de cadrage

Le 30-5-2012

**Objet : application par les services des dispositions de la loi montagne en matière d'urbanisme et d'aménagement (Titre IV de la Loi et son article 42 )**

### **Objectif :**

En lien avec la demande de la DGALN/DHUP qui souhaite de disposer d'un relevé exhaustif, le CGEDD a retenu dans son programme 2012 la réalisation d'un audit sur la manière dont les services extérieurs (hors outremer à cette étape), sous l'autorité des préfets de départements et de massifs, appliquent les dispositions de la loi montagne relatives à l'urbanisme et aux aménagements touristiques.

La Loi du 9 janvier 1985 dans son titre IV traitant « de l'aménagement et de la protection de l'espace montagnard »(articles 70 à 75) a introduit des règles particulières pour l'aménagement en zone de montagne: les articles correspondants ont été plusieurs fois modifiés depuis la publication de la Loi mais l'économie générale de ces dispositions subsiste. Ils sont codifiés dans les articles L.145-1 à 13 et R.145-1 à 15 du code de l'urbanisme. L'article 42 de la Loi qui établit la nécessité d'une convention entre les communes et les opérateurs touristiques mérite également d'être joint à cet exercice.

Cet audit thématique devra s'attacher à vérifier la prise en compte par les services des principes généraux de l'aménagement de la montagne dans l'exercice de leur compétence pour les documents de planification, pour les autorisations de construire (bâtiments et remontées mécaniques).

Il traitera en particulier des autorisations délivrées au titre de la procédure des unités touristiques nouvelles (UTN), tant au niveau des massifs que celles déconcentrées dans les départements et délivrées par les préfets concernés. Compte-tenu des évolutions dans l'organisation des services, il a été retenu de limiter la recherche des données aux actes intervenus depuis le 1 janvier 2009. Une comparaison des autorisations délivrées avec les surfaces effectivement construites et les équipements réalisés sera également produite ainsi que l'examen de la prise en compte des prescriptions en matière de protection et gestion de l'environnement et des paysages. L'audit devra permettre de relever les décalages éventuels d'application de la Loi et la diversité des pratiques entre les massifs d'une part et les services territoriaux de l'État d'autre part.

Le CGEDD élargira l'analyse par département en établissant une synthèse sur les effets constatés de l'application de la Loi en matière d'aménagement et d'environnement pour l'ensemble de la zone de montagne.

Pour le CGEDD, cette mission ne constitue pas une inspection et n'a pas pour objectif de pointer l'efficacité des services : la loi montagne de 1985 a vu de nombreux articles abrogés, codifiés dans des codes spécialisés ou étendus à l'ensemble du territoire métropolitain. En outre les aménagements touristiques qui se réalisent ces dernières années sont très différents de ceux qui se multipliaient au cours des années 80 : les évolutions économiques, les pratiques des clientèles, la recherche d'un meilleur traitement de l'environnement et des paysages et les aléas de l'enneigement ont sensiblement modifié les orientations de l'aménagement de la montagne en France. La pression urbaine qui s'exerce sur l'espace montagnard est différente selon qu'elle se situe à proximité d'une agglomération importante, dans un milieu périurbain ou

dans un secteur strictement rural et touristique. Le CGEDD a également conscience des disparités et différences environnementales et économiques qui distinguent les massifs, secteurs ou vallées de la montagne française : c'est donc l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne aujourd'hui prenant en compte l'évolution et la diversité des situations que cette mission s'attachera à mesurer. Pour ces raisons, cet audit thématique, à la différence de celui conduit par le CGEDD en 2011 sur l'application de la loi littoral, ne peut consister en une analyse mécanique de l'application par les services de chacun des articles du code de l'urbanisme issus de la Loi. En outre, pour certains territoires, les effets pratiques de l'application des dispositions de la Loi, sont dorénavant très limités: cette constatation conduit l'équipe d'audit à questionner de manière complète toutes les DDT et DREAL concernées mais à n'envisager des déplacements que pour les départements et régions les plus concernées ou les plus caractéristiques, sachant qu'il n'est pas matériellement possible au CGEDD de diligenter des missions dans 45 départements en 2012.

### **Modalités de travail :**

Suite à l'appel de candidature, une équipe de 5 personnes du CGEDD a été retenue: Marie-Pierre Doizelet, Mauricette Steinfelder, Jean-Jacques Kegelart, Jean Lalot et Bertrand Creuchet. Bertrand Creuchet a été désigné coordonnateur et le Président de la troisième section, Alain Lecomte, est le superviseur de cette mission. Maryne Gouhier, stagiaire au CGEDD du 1/04/12 au 30/09/12 apportera son concours aux missionnés et assurera le suivi de la démarche pendant son stage. Les MIGT concernés seront mises à contribution, notamment pour réaliser avec l'équipe de mission les entretiens sur les départements retenus. Une réunion de concertation prévue avec les représentants de ces MIGT le 21 juin développera les modalités de leur contribution.

Après discussion des modalités de travail et de la présente note de cadrage avec le superviseur et concertation avec le service de la DGALN commanditaire de l'audit (QV et AD/DHUP), la mission prépare un questionnaire qui sera adressé à toutes les directions départementales des territoires (DDT) ayant un territoire de montagne dans leur aire de compétence ainsi qu'aux DREAL concernées par ces départements. Pour cette phase de préparation, sont également consultés les services de la DGALN/DEB/EN du CGDD/SEEI et de la DGPR/SRNH sur leurs observations éventuelles et les questions particulières sur lesquelles ils souhaiteraient un éclairage, sans alourdir outre-mesure les questions à traiter dans l'audit.

Les réponses au questionnaire seront traitées par la mission pour permettre leur lecture par territoire: elle établira des fiches par département, et des fiches de synthèse par région et massif (complétées avec les réponses des DREAL).

Les réponses seront également analysées par la mission pour retenir des départements types :

- ceux qui subissent une forte pression foncière,
- ceux qui sont le lieu d'aménagements touristiques importants,
- ceux où les enjeux de protection de l'espace naturel et des ressources naturelles notamment les ressources en eau sont importants ,
- les départements où seraient apparues des difficultés particulières d'application de la Loi, et notamment quelles sont les dispositions qui posent le plus de difficultés d'application aux services de l'État et celles que les élus sont réticents à faire appliquer,
- des départements où au contraire les dispositions d'urbanisme de la Loi ne semblent avoir aucun impact, faute de développements,

- autres cas tels que de nouvelles problématiques d'aménagement, révélés par les réponses apportées au questionnaire.

### **Entretiens :**

Pour ces départements (une vingtaine *a priori*), seront organisés des rendez-vous sur place ( *a priori* sur deux journées) dont l'objectif sera d'approfondir les données fournies en réponse au questionnaire par l'interrogation des services, la visite d'un ou deux sites, et éventuellement des entretiens avec les élus concernés par des dossiers particuliers. Une entrevue avec le préfet sera également sollicitée. Ces missions d'audit sur place seront conduites par un membre de la mission accompagné d'un ou deux inspecteurs dont au moins un de la MIGT concernée. L'objectif sera de développer les réponses données par le service sur le questionnaire, d'éclairer les points les plus marquants, de croiser les réponses en interrogeant quelques partenaires dont des élus locaux et de visiter le terrain si la compréhension d'une problématique locale le justifie.

En relation avec la DATAR, des entretiens seront également conduits avec les commissaires de massifs.

### **Conclusion :**

Outre la production de fiches par département, la mission esquissera des recommandations et propositions d'instruction pour une meilleure prise en compte des dispositions de la loi en matière d'urbanisme notamment au regard des objectifs du développement durable en montagne

### **Calendrier :**

Réunion du comité de pilotage le 9 mai (10.30h): validation de la note de cadrage et du projet de questionnaire. Note aux MIGT

*Le 21 juin à 10h : réunion d'un groupe de travail réunissant autour de la mission un représentant de chacune des 4 MIGT concernées: présentation de l'audit, débat et organisation des audits dans les départements et régions.*

Établissement du guide d'entretien (à partir des versions longues du projet de questionnaire).

- Avant le 15 juillet, démarrage des visites, organisation des déplacements. Au cours de l'été complément du programme suivant les réponses recueillies au questionnaire.

Pour fin septembre, mise au point de la trame des fiches par département, région, massif et établissement des premières fiches.

Le 30 novembre, fin des entretiens de terrain, retour des rapports des équipes d'audit:

Traitement des rapports: ajout de monographie aux fiches des départements visités, préparation d'une note de synthèse. Réunion d'échange avec les auditeurs des MIGT.

Fin de l'audit et transmission d'un rapport final avant la fin du premier trimestre 2013: réunion de présentation à la DGALN courant janvier, réunion de restitution aux services déconcentrés.

§§§§

### 3. Liste des auditeurs et services audités

<i>Massif</i>	<i>Service audité et département ou région</i>	<i>Noms des auditeurs</i>	<i>dates</i>	<i>Autres personnes rencontrées</i>
<b>Alpes</b>	DDT Savoie	J-J. Kegelart, J. Lalot	17 et 18/09/2012	Préfet
	DDT Hte Savoie	J-J. Kegelart, J. Lalot	6 et 7/08/2012	Préfet, les maires de Manigod et du Grand Bornand
	DDT Htes Alpes	M. Steinfelder	1 et 2/08/2012	
	DDT Alpes maritimes	M. Bensussan, Jean Lalot	10 et 11/09/2012	Préfet, le maire de Bar-sur-Loup
	DDT Isère	F. Marie, M. Michel, M. Steinfelder	19 et 20/09/2012	
	DREAL Rhône-Alpes	J. Lalot, M. Steinfelder	14/12/2012	
			23/01/2013	Commissaire de massif
<b>Corse</b>	DDT Corse du Sud, DREAL Corse	M-P. Doizelet, M. Wepierre	28 et 29/11/2012	Secrétaire général de la préfecture de Corse de Sud, et Direction des politiques publiques DRAAF Corse
<b>Jura</b>	DDT Jura	J. Lalot, F. Marie	3 et 4/10/2012	Préfet
		M-P Doizelet J-J. Kegelart	12/03/2013	Commissaire de massif
<b>Massif Central</b>	DDT Ardèche	B. Creuchet, M. Michel	7/09/2012	Préfet
	DDT Cantal	B. Creuchet, F. Marie	16/10/2012	Préfet
	DDT Puy de Dôme	B. Creuchet, F. Marie	30/11/2012	
	DREAL Auvergne	B.Creuchet	29/11/2012	Commissaire de massif
<b>Pyrénées</b>	DDT Pyrénées atlantiques	Marie-Pierre Doizelet Jean-Jacques Kegelart Fabienne Pelletier	12 et 13/09/2012	Préfet, sous-préfet d'Oloron, les maires d'Accous, d'Eaux-Bonnes

<b>Massif</b>	<b>Service audité et département ou région</b>	<b>Noms des auditeurs</b>	<b>dates</b>	<b>Autres personnes rencontrées</b>
	DDT Haute-Pyrénées	Ph. Garin, F. Pelletier	18 et 19/09/2012	
	DDT Pyrénées orientales	B. Creuchet, M. Bensussan	3 et 4/10/2012	Secrétaire général
	DREAL Midi-Pyrénées	B. Creuchet, Ph. Garin	23 et 24/10/2012	Préfet de massif, commissaire de massif
<b>Vosges</b>	DDT Vosges	MP. Doizelet, B. Arnould	11 et 12/10/2012	Préfète, les maires de Ventron et la Bresse, PNR des Ballons des Vosges
	DREAL Lorraine	MP. Doizelet, D. Cauville	6/11/2012	Commissaire de massif

## 4. Le questionnaire adressé aux services

Région/département :

Correspondant :

Tél :

### QUESTIONNAIRE: L'APPLICATION DES DISPOSITIONS D'URBANISME DE LA LOI MONTAGNE PAR LES SERVICES DÉCONCENTRÉS

Ce questionnaire est destiné aux DREAL et DDT concernées par l'application de la loi montagne, comprenant des territoires classés en zone « montagne ». Il reprend de manière complète les dispositions introduites dans le titre IV de la loi montagne et codifiées au code de l'urbanisme, auxquelles s'ajoute une question sur l'application de l'article 42 (convention avec les communes). Le traitement de ce questionnaire permettra d'établir des fiches par département et région, ces fiches étant demandées par la DHUP/DGALN.

#### Observations:

Pour le CGEDD, cette mission ne constitue pas une inspection et n'a pas pour objectif de pointer l'efficacité des services. En effet, la Loi montagne de 1985 a vu de nombreux articles abrogés, codifiés dans des codes spécialisés ou étendus à l'ensemble du territoire métropolitain. Les aménagements touristiques qui se réalisent ces dernières années sont très différents de ceux qui se multipliaient au cours des années 80 : les évolutions économiques, les pratiques des clientèles, la recherche d'un meilleur traitement de l'environnement et des paysages et les aléas de l'enneigement ont sensiblement modifié les orientations de l'aménagement de la montagne en France. De plus, la pression urbaine qui s'exerce sur l'espace montagnard est différente selon qu'elle se situe à proximité d'une agglomération importante, dans un milieu périurbain ou dans un secteur strictement rural et touristique. Le CGEDD a également conscience des disparités et différences environnementales et économiques qui distinguent les massifs, secteurs ou vallées de la montagne française. L'audit thématique s'attachera donc à mesurer l'application des dispositions d'urbanisme de la Loi montagne aujourd'hui, en prenant en compte l'évolution et la diversité des situations. A la différence de l'audit conduit par le CGEDD en 2011 sur l'application de la loi littoral, l'audit thématique présent ne pourra consister en des réponses mécaniques sur l'application des articles de la loi.

En outre, pour certains territoires, les effets pratiques de l'application des dispositions de la loi peuvent être dorénavant très limités. Cette situation a donc conduit l'équipe d'audit à vous présenter un questionnaire complet, mais à organiser des missions seulement dans les départements et régions les plus caractéristiques des données qui vont être reçues en retour et analysées.

#### Modalités:

Les questions comprennent chaque fois que possible des réponses fermées (oui/non), néanmoins sur un tel sujet des développements appréciatifs sont aussi utiles pour comprendre les différences d'application selon les spécificités des territoires concernés. Il est également nécessaire que les questions soient toutes renseignées (par néant, sans objet ou non connu le cas échéant) pour permettre une analyse efficace. La désignation d'un correspondant au sein de chacun des services est indispensable pour favoriser les échanges (explications ou informations complémentaires). La mission, avec l'appui des équipes des MIGT, conduira des audits sur place et interrogera les services dans les départements et régions retenus avant la fin de l'année 2012.

Merci de retourner vos réponses (même incomplètes en doc ou odt) et deux exemplaires de porter à connaissance (cf. questions concernées) avant le 15 juillet à Bertrand Creuchet (coordonnateur de la mission) et d'en mettre également copie à Maryne Gouhier (stagiaire, assistante sur ce travail), ainsi que de préciser les coordonnées du correspondant. L'équipe en charge de la mission se tient à votre disposition pour vous apporter les précisions que vous souhaiteriez sur cet exercice. Des réunions de présentation et d'échanges sur les résultats de cette mission seront organisées à votre intention au cours de l'année 2013.

[Bertrand.Creuchet@developpement-durable.gouv.fr](mailto:Bertrand.Creuchet@developpement-durable.gouv.fr) ; [maryne.gouhier@i-carre.net](mailto:maryne.gouhier@i-carre.net)

1 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

**Remarque : Le questionnaire ne concerne que les territoires classés en zone de montagne. Bleu : commun / Orange : DDT / Jaune : DREAL**

#### I. Contexte

Questions	Oui / Non / Chiffres	Observations
<b>1.1 Géographie et données socio-économiques</b>		
<b>1.1.1</b> Quelle part du territoire de votre département ou région est classée en zone montagne ? (1/3, %...)	Part : .....	
<b>1.1.2</b> Combien de communes sont soumises aux dispositions d'urbanisme de la loi montagne dans votre département ou région ?  Quel est le nombre total de communes dans votre département ou région ?	Nombre : - ..... - .....	
<b>1.1.3</b> Pour la zone de montagne, existe-t-il des intercommunalités ayant des compétences en matière d'urbanisme ?	Si oui, combien ? OUI : ..... NON	Si oui, quelles sont les compétences (aménagement, SCOT, PLU, ADS...)?
<b>1.1.4</b> Y a-t-il une/des station(s) touristiques ? Y a-t-il des remontées mécaniques ?  Les stations, sont-elles majoritairement pour le tourisme : - Hivernal - Estival - Hivernal et estival	Si oui, combien ? - OUI : ..... NON - OUI : ..... NON  - OUI NON - OUI NON - OUI NON	Description du tourisme :
<b>1.1.5</b> Quel est le nombre de lits touristiques de la zone de montagne de votre département ou région ?	Lits : .....	

2 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département : Correspondant : Tél :

Quelle est la nature de la pression foncière : - Modérée - Importante	- OUI NON - OUI NON	Quelles en sont les raisons (développement démographique, touristique, agricole, économique) ? quelles en sont les conséquences sur la surface agricole utile (SAU) ?
1.1.6 Existe-t-il une situation différenciée selon les communes/vallées ?	OUI NON	Préciser
<b>1.2 Enjeux environnementaux</b>		
1.2.1 Existe-t-il des PPRNP dans votre département ou région : - Approuvés ? - A l'étude ?	Si oui, combien ? - OUI ..... NON - OUI ..... NON	Préciser les communes et les risques concernés : -
1.2.2 Quel est le pourcentage de votre territoire concerné par la zone Natura 2000 ?	part (%) :	
1.2.3 Des mesures de protection de la nature ont-elles été mises en place ? Le cas échéant, pouvez-vous préciser leur nombre et leur dénomination ?	Parc : national : OUI ..... NON / régional : OUI ..... NON Réserve naturelle : nationale : OUI ..... NON / régionale : OUI ..... NON Site classé : OUI ..... NON / ZPPAUP/AVAP : OUI ..... NON Arrêté de protection de biotope : OUI ..... NON / Autre(s) : OUI ..... NON	
1.2.4 Disposez-vous de données dans votre zone de montagne : - Sur les équilibres biologiques ? - Sur la perte de biodiversité ?	- OUI NON - OUI NON	Si oui, précisez les données significatives : Si oui, comment sont-elles prises en compte par votre service ?
1.2.5 Existe-t-il des difficultés persistantes pour préserver l'espace naturel montagnard	OUI NON	Si oui, lesquelles ?
<b>1.3 Documents stratégiques et prospectifs (en dehors des règles applicables)</b>		
1.3.1 La politique d'aménagement de la montagne représente-t-elle un enjeu fort pour votre département ou région ?	OUI NON	Selon-vous, en quoi consiste-t-elle ?
1.3.2 Les services ont-ils reçu des instructions de l'administration centrale ?	OUI NON	Si oui, lesquelles et vous ont-elles parues suffisantes ? OUI NON

3 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département : Correspondant : Tél :

1.3.3 Avez-vous déjà interrogé l'administration centrale sur des questions spécifiques à la loi montagne ?	OUI NON	Si oui, avez-vous reçu des réponses ? OUI NON
1.3.4 Existe-t-il des stratégie(s) établie(s) par les collectivités territoriales (SRADDRT...)	OUI NON	Si oui : - Sur quels territoires ? - Sur quels thèmes ?

## II. Organisation des services

<b>2.1 Organisation générale</b>		
2.1.1 Comment la DDT est-elle organisée pour répondre aux spécificités de la montagne ?	- Un service spécifique : OUI NON - Plusieurs services sont concernés : OUI NON Si oui, lesquels ? - Combien d'agents de votre DDT estimez-vous travailler sur la mise en oeuvre des dispositions d'urbanisme de la loi montagne ? - Combien d'ETP compte votre service au total ? - Un travail en mode projet a-t-il été organisé ?	
2.1.2 Existe-t-il des problèmes spécifiques pour l'exercice de ces missions ?	- De moyens ? OUI NON Si oui, lesquels ? - De compétences et de formation ? OUI NON Si oui, lesquels ?	
<b>2.2 Coopération interne à l'Etat</b>		
2.2.1 Existe-t-il une coopération entre les services de la DDT et de la DREAL au sujet de la montagne ?	OUI NON	Si oui, de quelle manière ? (formes, thèmes...)
2.2.2 Existe-t-il une coopération avec d'autres services de l'Etat (du département et de la région) au sujet de la montagne ? Avec le pôle de compétences de d'innovation sur la politique de la montagne du CETE de Lyon ?	OUI NON	Si oui, quels services ? Et de quelle manière ?

4 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département : Correspondant : Tél :

2.2.3 Existe-t-il une coopération entre les services de DTT du même massif, au sujet de la montagne ?	- OUI NON	Si oui, de quelle manière ?
S'agit-il plutôt d'une coordination ?	- OUI NON	
<b>2.3 Coopération avec les acteurs montagnards</b>		
2.3.1 Entretenez-vous des relations avec :		
a) Le préfet de Massif	- OUI NON	a) Si oui, de quelle manière ?
b) Le commissaire de massif ?	- OUI NON	b) Si oui, de quelle manière ?
c) Et les partenaires suivants ?	- OUI NON	c) Si oui, lesquels ? En quoi est-ce bénéfique pour l'application des dispositions d'urbanisme
		- ANEM ;
		- Association de protection de l'environnement ;
		- Acteurs du tourisme ;
		- Entreprises ;
		- Syndicats ;
		- Organismes scientifiques et universités ;
		- Chambre de commerce / de l'agriculture ;
		- Autres ;
d) En quoi consistent les relations que vous entretenez avec les élus locaux ? Quels sont leurs apports ?		d) Préciser :
<b>2.4 Actions significatives engagées par les services</b>		
2.4.1 Quelles sont les principales actions menées par les services depuis 2009 – mise à disposition des informations, sensibilisation, participation à des actions de gestion concertée (agenda 21...)?		

5 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département : Correspondant : Tél :

**III. Documents relatifs à la montagne**

<b>3.1 Documents d'urbanisme</b>						
3.1.0 Combien de communes situées dans la zone de montagne de votre département sont soumises au RNU :	- Sans aucun autre document d'urbanisme ? - En étant dans un SCoT approuvé ?					
<b>3.1.1 Sur le(s) ScoT</b>	<b>Approuvé(s)</b>			<b>En projet</b>		
3.1.1.1 Existe-t-il un/des SCoT approuvé(s) soumis aux dispositions d'urbanisme de la loi montagne dans votre département ?	Si oui, combien ? OUI :.....	NON				
3.1.1.2 Existe-t-il un/plusieurs ScoT en cours d'étude ?				Si oui, combien ? OUI :.....	NON	Si oui, précisez l'année de mise à l'étude :
3.1.1.3 Sur quel périmètre s'étend(ent) le(s) ScoT (vallée, pays) ? Quelles raisons géographiques, économiques et sociales ont justifié la délimitation du ScoT ? (art.L145-4)						
3.1.1.4 Avez-vous rencontré des difficultés relatives à la prise en compte par le/ les Scot de dispositions d'urbanisme de la loi montagne ?	OUI	NON	Si oui, à quel sujet ?	OUI	NON	Si oui, à quel sujet ?
3.1.1.5 Le porter à connaissance comporte-t-il des dispositions, recommandations, obligations spécifiques à l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne ? <b>*Joindre le dernier PAC et/ou le dernier dire de l'Etat concernant un SCOT</b>	OUI	NON	Si oui, en quoi consistent-elles ?	OUI	NON	Si oui, en quoi consistent-elles ?
3.1.1.6 Quelle est votre association effective ?						
3.1.1.7 Le(s) ScoT comporte-t-il (comportent-ils) de manière systématique	OUI	NON	Si non, pourquoi ?	OUI	NON	Si non, pourquoi ?

6 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

des dispositions propres à préserver les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières ? (art.L145-3 §II)		Pouvez-vous donner des exemples ?		Pouvez-vous donner des exemples ?
3.1.1.8 Le(s) ScoT prévoient-ils (prévoient-ils) des aménagements touristiques constitutifs d'une UTN ? Si oui, ont-ils été soumis au Comité de massif ?	Si oui, combien ? - OUI ..... NON  - OUI NON	Si oui, lesquels ?	Si oui, combien ? - OUI ..... NON  - OUI NON	Si oui, lesquels ?
3.1.1.9 Le(s) ScoT depuis 2001 font l'objet d'une évaluation environnementale. Le cas échéant, ses recommandations ont-elles été prises en compte par les collectivités compétentes pour finaliser le(s) ScoT ?	OUI NON	Si oui, quelles en étaient les recommandations ?	OUI NON	Si oui, quelles en étaient les recommandations ?
<b>3.1.2 Sur les PLU/POS</b>	<b>Approuvés</b>		<b>En projet</b>	
3.1.2.1 Combien de communes soumises aux dispositions d'urbanisme de la loi montagne disposent d'un PLU/POS approuvé ?	Nombre : .....			
3.1.2.2 Existe-t-il un/plusieurs PLU en projet ?			Si oui, combien ? OUI NON	
3.1.2.3 Y a-t-il des PLU intercommunaux ? (art.L123-1-7 loi Grenelle)	Si oui, combien ? OUI NON		Si oui, combien ? OUI NON	
3.1.2.4 Avez-vous rencontré des difficultés relatives à la prise en compte par des POS/PLU de dispositions d'urbanisme de la loi montagne ?	OUI NON	Si oui, à quel sujet ?	OUI NON	Si oui, à quel sujet ?
3.1.2.5 Le porter à connaissance comporte-t-il des dispositions, recommandations, obligations spécifiques à l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne ?	OUI NON	Si oui, en quoi consistent-elles ?	OUI NON	Si oui, en quoi consistent-elles ?

7 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

<b>*Joindre le dernier PAC et/ou le dernier dire de l'Etat</b>				
3.1.2.6 En général, quelle est votre association effective ?				
3.1.2.7 Les PLU/POS prévoient-ils une urbanisation située en discontinuité de l'urbanisation existante ?	OUI NON	Si oui, pourquoi ?	OUI NON	Si oui, pourquoi ?
3.1.2.8 Les PLU/POS comportent-ils de manière systématique des dispositions propres à préserver les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières ? (art.L145-3 §II)	OUI NON	Si non, pourquoi ?  Pouvez-vous donner des exemples ?	OUI NON	Si non, pourquoi ?  Pouvez-vous donner des exemples ?
3.1.2.9 Les PLU/POS reportent-ils les projets d'aménagements contenus dans les ScoT dont les UTN ?	OUI NON	Si non, pourquoi ?	OUI NON	Si non, pourquoi ?
3.1.2.10 Les PLU/POS prévoient-ils l'aménagement de domaines skiables et/ou leur extension ?	OUI NON		OUI NON	
3.1.2.11 Dans les zones urbaines prévues dans les PLU/POS, y a-t-il une différenciation entre les résidences principales et les lits banalisés ?	Si oui, combien de PLU/POS ? OUI : ..... NON		Si oui, combien de PLU/POS ? OUI : ..... NON	
3.1.2.12 Les PLU ont-ils fait l'objet d'une évaluation environnementale ? Si oui, les recommandations ont-elles été prises en compte par les collectivités compétentes pour finaliser les PLU ?	- OUI NON  - OUI NON	Si oui, quelles en étaient les recommandations ?	- OUI NON  - OUI NON	Si oui, quelles en étaient les recommandations ?
<b>3.1.3 Sur les cartes communales</b>	<b>Approuvées</b>		<b>En projet</b>	
3.1.3.1 Combien de communes en zone de montagne de votre département disposent d'une carte communale ?	Nombre : .....		Nombre : .....	

8 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

3.1.4 Sur les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)			
3.1.4.1 Existe-t-il une DTA sur la zone de montagne de votre département ?	OUI	NON	Cela peut-être aussi un SAR le PADD de Corse
3.1.4.2 Existe-t-il un projet de DTADD ?	OUI	NON	
3.2 Pertinence des échelles des documents de planification			
3.2.1 Les échelles des outils de planification suivants vous semblent-elles pertinentes pour répondre aux enjeux et aux projets mis en œuvre dans votre zone de montagne ? <ul style="list-style-type: none"> <li>- ScoT</li> <li>- PLU intercommunaux</li> <li>- PLU</li> <li>- Carte communale</li> <li>- DTA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OUI</li> <li>- OUI</li> <li>- OUI</li> <li>- OUI</li> <li>- OUI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>NON</li> <li>NON</li> <li>NON</li> <li>NON</li> <li>NON</li> </ul>	Si non, pourquoi ?
3.2.2 Des opérations d'aménagement sont-elles menées dans votre département, mettant en jeu plusieurs communes mais n'entrant pas dans le champ d'application d'un document de planification partagé ?	OUI	NON	Si oui, quelles en sont les circonstances ?
3.2.3 Le cas échéant, avez-vous pris des initiatives particulières : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Etudes ?</li> <li>- Conseils ?</li> <li>- Contrôles ?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OUI</li> <li>- OUI</li> <li>- OUI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>NON</li> <li>NON</li> <li>NON</li> </ul>	Si non, pourquoi ? Si oui, en quoi ont consisté ces initiatives ?
3.3 Autres documents utiles à l'application des dispositions d'urbanisme de la loi Montagne			
3.3.1 Quels sont les documents de référence de l'État (référentiels, notes internes, cartes...) ?			
3.3.2 Quels sont les outils de connaissance de l'État (observatoires, indicateurs, inventaires, SIG...) ?			

9 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

3.3.3 Existe-t-il des études particulières sur la zone de montagne, réalisées par des communes ou intercommunalités ? (dans le cadre de PNR, pays...)	OUI	NON	Si oui, sur quels thèmes ?
3.3.4 Les services ont-ils recours à la sous-traitance ?	OUI	NON	Dans quels domaines (statistiques, cartographie, évaluation...) ?
3.3.5 Comment ces documents sont partagés entre l'État et les collectivités territoriales ? Comment sont-ils interprétés ?			
3.3.6 Sont-ils suffisamment pertinents, suffisants et actualisés ? Quel est leur degré d'utilisation ?	OUI	NON	Si non, dans quelle mesure ?
3.3.7 Comment est prise en compte la jurisprudence ? Comment est-elle transcrite dans les documents officiels du dire de l'État ?			
3.4 Sur les prescriptions de massif (art. L145-7)			
3.4.1 Des prescriptions particulières de massif ont-elles été étudiées ?	OUI	NON	Si oui, quel était leur objet ?
3.4.2 Le cas échéant, votre service y a-t-il participé ?	OUI	NON	

10 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

#### IV. Application des principes d'aménagement et de protection (chap.1 sect.1 loi montagne)

4.1 Sur l'article L145-3 : L'occupation du sol en zone de montagne		
4.1.1 Sur le §1 de l'article L145-3		
4.1.1.1 Sur les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières		
4.1.1.1.1 L'appréciation de la nécessité de la préservation des terres, et sa vérification par votre service sont-elles réalisées de manière systématique ?	OUI NON	Si non, pourquoi ?
4.1.1.1.2 Des études sont-elles réalisées sur l'état de préservation de ces terres nécessaires, concernant : - Les forêts (privées et publiques) ? - Les pâturages ? - Les terres cultivées ?	- OUI NON - OUI NON - OUI NON	Si oui : - Par qui ? - Selon quels critères ? - Sur quel % du territoire ? - Quels sont les résultats des études concernant l'état de préservation ? - Comment le service prend-il en compte ces résultats ?
4.1.1.1.3 Comment jugez-vous l'état de préservation de ces terres ?	Préciser :	
4.1.1.1.4 L'appréciation de leur nécessité est-elle réalisée de manière complète au regard des critères de l'article (leur rôle, place et situation sont-ils bien pris compte) ?	OUI NON	Si non, pourquoi ?
4.1.1.1.5 Des outils ou procédures issues de lois agricoles postérieures à la loi montagne sont-ils utilisés ? (Loi relative au développement des territoires ruraux, loi de modernisation agricole...)	OUI NON	Si oui, pourquoi ont-ils été privilégiés ?
4.1.1.1.6 Le cas échéant, ces instruments vous paraissent-ils : - Être complémentaires ? - Être en contradiction ? - Remplacer les dispositions de la loi	- OUI NON - OUI NON - OUI NON	Pourquoi ?

11 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

montagne ?		
4.1.1.1.7 Le service donne-t-il des recommandations aux communes pour améliorer la préservation ?	OUI NON	Si oui, sous quelle forme ?
4.1.1.2 Sur les autorisations de construction sur ces terres à préserver		
4.1.1.2.1 Y a-t-il eu des difficultés de gestion de la préservation des meilleures terres ?	OUI NON	Si oui, de quelle nature ?
4.1.1.2.2 La Commission départementale de consommation des espaces agricoles (CDCEA) a-t-elle rendu des avis concernant la zone de montagne ?	OUI NON	Si oui, en quoi consistent ces avis, et comment sont-ils pris en compte ?
4.1.1.2.3 Avez-vous des données sur les autorisations d'occuper le sol délivrées depuis 2009 : - Exhaustives ? - Partielles ?	- OUI NON - OUI NON	Le cas échéant, pouvez-vous donner des précisions ?
4.1.1.2.4 Y a-t-il des constructions auparavant autorisées, qui aujourd'hui n'apparaissent plus comme étant nécessaires ?	Si oui, combien ? OUI :..... NON	Si oui, pouvez-vous donner des exemples ?
4.1.1.2.5 Concernant la restauration / reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive ou leurs extensions limitées : - Existe-t-il une doctrine locale ? - Le contrôle de légalité traite-t-il de ces dispositions ?	- OUI NON - OUI NON	- Si oui, en quoi consiste la doctrine locale ? - Si non, pourquoi ? - En quoi consiste la posture de la CDNPS et du préfet ?
4.1.1.2.6 Comment sont mises en place les servitudes d'urbanisme relative à ces chalets d'alpage ou bâtiments d'estive ?		

12 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

Comment est contrôlé le respect de ces servitudes ?			
<b>4.1.2 Sur le §III de l'article L.145-3</b>			
<b>4.1.2.1 Sur l'obligation de construire en continuité (alinéa 1 de l'article L145-3 §III)</b>			
4.1.2.1.1 Les urbanisations sont-elles généralement réalisées en continuité ?	- OUI NON	Si oui, préciser les différences de situation :	
La situation est-elle très différenciée selon les communes de votre département ?	- OUI NON		
4.1.2.1.2 Des adaptations, changements de destination, réfections ou extensions limitées des constructions existantes et réalisations d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage, en discontinuité, ont-ils été autorisés depuis 2009 ?	Si oui, combien ? OUI :..... NON		
4.1.2.1.3 Le contrôle de légalité traite-t-il de ces dispositions ?	OUI NON	Observations	
<b>Sur les notions</b>	<b>Communes dotées de PLU/carte communale (al.2)</b>	<b>Communes soumises au RNU (al.3)</b>	
4.1.2.1.4 Pour les communes soumises au RNU, l'interprétation de la notion de hameau et groupes... est-elle réalisée en prenant en compte uniquement les critères applicables aux communes disposant d'un PLU/carte communale ? (caractéristiques traditionnelles de l'habitat, des constructions implantées et l'existence de voies et réseaux)		OUI NON	
4.1.2.1.5 Votre service a-t-il constitué une doctrine sur le sens des notions suivantes : - « Hameau » ?	- OUI NON	Si oui, sur quelles références votre service s'est-il appuyé ? Quelles en sont vos définitions ? -	

13 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

- « Groupe de constructions ou d'habitations » ?	- OUI NON - OUI NON	-	-
- « Construction traditionnelle » ?			
<b>Sur les délimitations et constructions</b>	<b>Communes dotées de PLU/carte communale (al.2)</b>	<b>Communes soumises au RNU (al.3)</b>	
4.1.2.1.6 Pour combien de communes de montagne, votre service instruit-il des demandes d'autorisation d'occupation du sol ?	Nombre :.....		
4.1.2.1.7 Parmi les PLU/cartes communales, est-ce que ces documents délimitent les hameaux et groupes... à partir desquels ils prévoient une extension en continuité de l'urbanisation ?	Si oui, combien de document(s) ? OUI :..... NON	Si oui, préciser le nom des communes : Si non, pourquoi ?	
4.1.2.1.8 Y a-t-il eu des difficultés d'application relatives à la délimitation ?	OUI NON	Si oui, préciser :	OUI NON Si oui, préciser :
<b>4.1.2.2 Sur les dérogations à fin de construction en discontinuité (alinéa 4 de l'article L145-3 §III)</b>			
4.1.2.2.1 <b>Lorsque ScoT ou PLU (L145-3 III a) :</b> La possibilité de réaliser une/des étude(s) à insérer dans ces documents et justifiant en fonction des spécificités locales qu'une urbanisation en discontinuité serait compatible avec le respect des objectifs de protection et de préservation des terres et de lutte contre les risques naturels a-t-elle été utilisée ?	Si oui, combien ? - OUI : ScoT ..... PLU ..... études ..... - NON	Si non, pourquoi cette possibilité de dérogation n'a-t-elle pas été utilisée ? Si oui, quelles étaient les circonstances ?	
4.1.2.2.2 Le cas échéant, le PLU ou la carte communale ont-ils délimité les zones à urbaniser en prenant en compte les conclusions de cette étude (art.R*122-1) ?	Si oui, combien ? - OUI : PLU ..... carte ..... - NON		

14 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

<b>4.1.2.2.3</b> Le cas échéant, cela a-t-il effectivement permis d'autoriser des constructions en discontinuité <b>depuis 2009</b> ?	Si oui, combien ? OUI :..... NON	
<b>4.1.2.2.4</b> <b>Lorsque PLU (sans étude) ou carte communale (L145-3 III b))</b> : Un(e)des PLU ou carte communale(s) ont-ils utilisé leur possibilité de délimiter :	Si oui, combien de PLU / carte communale ? - Des hameaux, groupes,... nouveaux intégrés à l'environnement ? OUI :..... / ..... NON - Des zones d'urbanisation future de taille limitée ? OUI :..... / ..... NON Si non, pourquoi cette possibilité de dérogation n'a-t-elle pas été utilisée ? Si oui, quelles étaient les circonstances ?	
<b>4.1.2.2.5</b> Le cas échéant, cela a-t-il effectivement permis d'autoriser des constructions en discontinuité <b>depuis 2009</b> ?	Si oui, combien ? OUI :..... NON	
<b>4.1.2.2.6</b> <b>Lorsque RNU :</b> Des communes ont-elles utilisées leurs possibilités de délivrer des autorisations en discontinuité au titre du 4° de l'art.111-1-2 (pour des constructions ou installations, sur délibération motivée du conseil municipal – en raison du manque de pression foncière) ?	Si oui, combien de commune ? OUI :..... NON	Si non, pourquoi ? Si oui, quelles étaient les circonstances ?
<b>4.1.2.2.7</b> Le cas échéant, cela a-t-il effectivement permis d'autoriser des constructions en discontinuité <b>depuis 2009</b> ?	Si oui, combien ? OUI :..... NON	
<b>4.1.2.2.8</b> Le cas échéant, existe-t-il un contrôle de légalité de ces dispositions ?	OUI NON	Observations Si oui, cela a-t-il permis la constatation de justifications erronées (autre que pour éviter une diminution de la population communale) ou trop vague ?
<b>4.1.2.2.9</b> Le cas échéant, la condition de compatibilité avec la protection des terres a-t-elle été vérifiée ?	OUI NON	Si oui, par qui ? Si non, combien ne l'ont pas été et pourquoi ?
<b>4.2 Sur l'article L 145-6</b>		
<b>4.2.1</b> Y a-t-il eu des routes nouvelles (etc.)	Si oui, combien ?	Si oui, quelles étaient les circonstances ?

15 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

créées <b>depuis 2009</b> ?	OUI :..... NON	
<b>4.2.2</b> Pour quelles raisons la construction de ces routes nouvelles (etc.) ont-elles été justifiées ?	Préciser :	
<b>4.3 Sur l'article L 145-8</b>		
<b>4.3.1</b> Y a-t-il eu des difficultés relatives à l'application de l'article, concernant la construction d'établissements scientifiques, de défense, d'exploitation de ressources minérales d'intérêt national, à la protection contre les risques ou aux services publics ?	OUI NON	Si oui, préciser :

16 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

V. **Application des dispositions relatives aux UTN (chap.1 sect.2 loi montagne)**

5.1 Généralités		
5.1.1 Tenez-vous une comptabilité des surfaces touristiques créées ? - UTN autorisées - Hors UTN autorisées	- OUI NON - OUI NON	
5.1.2 Le contrôle de légalité traite-t-il de ces dispositions ?	OUI NON	Observations
5.1.3 Quelles remarques pouvez-vous faire de manière générale sur le recours aux autorisations UTN et leur régularité (surface autorisée dans l'attente d'un projet...)		
5.2 Sur les articles L-145-9 et L.145-11 (§I-III) Sur les autorisations UTN – Pour les communes ne disposant pas de ScoT		
5.2.0 Le cas échéant, le préfet de département ou de massif s'appuie-t-il sur votre service ? ...de manière systématique ?	- OUI NON - OUI NON	
5.2.1 Sur les UTN autorisées depuis 2009		
5.2.1.1 Existe-t-il une/des UTN autorisée(s) depuis 2009 ?	OUI NON	Si oui, quel est son/leur objet ? Préciser le nombre pour chaque objet. - Construire des surfaces destinées à l'hébergement touristique ou de créer un équipement touristique avec surface plancher : ..... - Créer des remontées mécaniques : ..... - Réaliser des aménagements touristiques sans surface plancher : .....
5.2.1.2 La mise à disposition du projet au public, préalablement à l'autorisation, a-t-elle conduit à des modifications du projet ?	OUI NON	Si oui, lesquelles ?
5.2.1.3 Des projets d'UTN ont-ils été	Si oui, combien ?	Si oui, pour quelles raisons ?

17 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

refusés depuis 2009 ?	OUI ..... NON	
5.2.1.4 Existe-t-il une/des UTN ayant été créée après une autorisation, délivrée depuis 2009 : - Par le préfet coordonnateur de massif ? (art.L145-11 I) - Par le préfet de département ? (art.L145-11 II)	Si oui, combien ? - OUI ..... NON - OUI ..... NON	
5.2.1.5 Des UTN autorisées depuis 2009 portant sur des remontées mécaniques ont-elles : - Créé un nouveau domaine skiable ? (art.L145-11 I) - Agrandi le domaine skiable ? (seuil haut art.L145-11 I) - Agrandi le domaine skiable ? (seuil bas art.L145-11 II)	Si oui, combien ? - OUI ..... NON - OUI ..... NON - OUI ..... NON	
5.2.1.6 Votre service a-t-il constitué une doctrine sur le sens des notions d'« opération présentant un : - intérêt régional ou inter-régional » ? (art.L145-11 I) - intérêt local » ? (art.L145-11 II)	- OUI NON - OUI NON	Si oui, sur quelles références votre service s'est-il appuyé ? Pouvez-vous donner des exemples ? - -
5.2.1.7 Des autorisations ont-elles été délivrées au titre du L.145-11 I par le préfet de massif après avis pour une occupation de sol dans une commune non dotée d'un POS/PLU approuvé ?	OUI NON	Si oui, pourquoi ?
5.2.1.8 Des UTN ont-elles déjà été autorisées depuis 2009 par le préfet de massif alors que les seuils fixés par décret	Si oui, combien ? OUI ..... NON	Si oui, pourquoi ?

18 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département : Correspondant : Tél :

en CE n'étaient pas atteints ?			
<b>5.2.1.9</b> Les autorisations délivrées au titre du <b>L.145-11 II</b> par le préfet de <b>département</b> après avis pour une occupation de sol dans une commune non dotée d'un POS/PLU/carte communale approuvée ?	OUI	NON	Si oui, pourquoi ?
<b>5.2.1.10</b> Y a-t-il eu des autorisations depuis 2009 avec des prescriptions : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Imposant la réalisation de logements destinés aux salariés ?</li> <li>- Prévoyant des disposition pour l'accueil et l'accès aux pistes des skieurs ?</li> <li>- Autres (préciser)</li> </ul>	Si oui, combien ? - OUI ..... NON	NON	Si oui, lesquelles ? Qui en assure le suivi ?  Sont-elles mises en œuvre dans la durée ?
<b>5.2.2 Sur les UTN autorisées de 2000 à 2008</b>			
<b>5.2.2.1</b> Avez-vous des données sur les UTN autorisées de 2000 à 2008 ?	OUI	NON	Si oui : - Combien d'UTN ont été autorisées de 2000 à 2008 ? ..... - Combien d'UTN autorisées à cette période n'ont jamais été réalisées ? .....
<b>5.2.3 Sur les UTN en projet depuis 2009</b>			
<b>5.2.3.1</b> Existe-t-il un/des projets d'UTN depuis 2009 devant faire l'objet d'une autorisation ?	OUI	NON	Si oui, quel est son/leur objet ? Préciser le nombre pour chaque objet.  - Construire des surfaces destinées à l'hébergement touristique ou de créer un équipement touristique avec surface plancher : ..... - Créer des remontées mécaniques : ..... - Réaliser des aménagements touristiques sans surface plancher : .....
<b>5.2.3.2</b> Le cas échéant, des UTN en projet depuis 2009 et portant sur des remontées mécaniques vont-elles : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Créer un nouveau domaine skiable ? (<b>art.L145-11 I</b>)</li> </ul>	Si oui, combien ? - OUI ..... NON		

19 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département : Correspondant : Tél :

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agrandir le domaine skiable ? (<b>seuil haut art.L145-11 I</b>)</li> <li>- Agrandir le domaine skiable ? (<b>seuil bas art.L145-11 II</b>)</li> </ul>	- OUI ..... NON		
<b>5.3 Sur les articles L.145-9 et L.145-12 Pour les communes couvertes par un ScoT :</b>			
<b>5.3.1</b> Concernant les UTN non soumises à autorisation (du fait de l'existence d'un ScoT), quel a été le rôle de votre service par rapport au(x) dossier(s) ?			Préciser
<b>5.3.2</b> Des UTN ont-elles été réalisées à ce titre, et pour quel objet <b>depuis 2009</b> ?	OUI	NON	Préciser le nombre. - Construire des surfaces destinées à l'hébergement touristique ou de créer un équipement touristique avec surface plancher : OUI ..... NON - Créer des remontées mécaniques : OUI ..... NON - Réaliser des aménagements touristiques sans surface plancher : OUI ..... NON
<b>5.3.3</b> Actuellement, existe-t-il un/des projet(s) d'UTN <b>depuis 2009</b> devant être réalisés à ce titre ?	OUI	NON	Si oui, quel est son/leur objet ? Préciser le nombre. - Construire des surfaces destinées à l'hébergement touristique ou de créer un équipement touristique avec surface plancher : OUI ..... NON - Créer des remontées mécaniques : OUI ..... NON - Réaliser des aménagements touristiques sans surface plancher : OUI ..... NON
<b>5.3.4</b> Le préfet a-t-il eu l'occasion de demander la modification du ScoT dans la mesure où ce dernier ne prévoyait pas la création d'une UTN projetée <b>depuis 2009</b> ?	Si oui, combien ? OUI ..... NON		Si oui, quelles en étaient les circonstances ?  Si oui, y a-t-il eu des conflits ou désaccords entre l'État et les collectivités territoriales ?
<b>5.3.5</b> Existe-t-il, d'une manière générale, des UTN ayant entraîné la modification d'un ScoT, qui par la suite n'ont pas été réalisées	Si oui, combien ? OUI ..... NON		Si oui, pourquoi ?

20 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

**VI. Application des dispositions relatives aux plans d'eau (chap.1 sect.1 loi montagne - art.L.145-5 code urbanisme)**

Sur l'article L.145-5 Pour les plans d'eau <1000ha		
<b>6.1</b> Existe-t-il un plan d'eau <1000ha dans votre département ou région (recensé au titre de la loi montagne) ?	Si oui, combien ? OUI :..... NON	Si non, passez au point 6.2
<b>6.2</b> Des plans d'eau partiellement situés en zone de montagne ont-ils été exclus du champ d'application de l'article : - Par arrêté du préfet coordonnateur de massif ? - Par un document d'urbanisme ?	Si oui, combien ? - OUI :..... NON - OUI :..... NON	Si oui, pourquoi ?
<b>6.3</b> Y a-t-il eu des autorisations d'occuper le sol sur leurs rives ? Depuis 2009	Si oui, combien ? OUI :..... NON	Si oui, pour quelles raisons ?
<b>6.4</b> Y a-t-il eu des difficultés relatives à l'interdiction de toutes constructions, installations et routes nouvelles ainsi que toutes extractions et tous affouillements sur la distance de 300m à compter de la rive ?	OUI NON	Si oui, de quelle nature ?
<b>6.5</b> Le contrôle de légalité traite-t-il de ces dispositions ?	OUI NON	Observations
<b>6.6</b> Des constructions et aménagements ont-ils été autorisés par exception, en fonction des spécificités locales : - Soit par un PLU ou un Scot avec accord du préfet et au vu d'une étude ? (L145-5 1°) - Soit par une carte communale avec accord du préfet, après avis de la commission départementale compétente et au vu d'une étude ? (L145-5 2°)	Si oui, combien ? - OUI :..... NON - OUI :..... NON	Si oui, quel a été le rôle de votre service ?

21 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

**VII. Autres dispositions**

	Décisions : si oui, combien ?		Projets : si oui, combien ?
	Autorisations	Refus	
<b>7.1</b> Y a-t-il eu des décisions et/ou des projets sur des équipements relatifs aux énergies renouvelables : - Micro-centrale - Zone de développement de l'éolien (ZDE) - Éoliennes - Installations photovoltaïques (distinguer au sol, sur toiture)	- OUI :..... NON - OUI :..... NON - OUI :..... NON - OUI :..... NON	- OUI :..... NON - OUI :..... NON - OUI :..... NON - OUI :..... NON	- OUI :..... NON - OUI :..... NON - OUI :..... NON - OUI :..... NON
<b>7.2</b> Quel a été votre rôle par rapport au(x) dossier(s) ? (Pour l'Etat et/ou la maîtrise d'ouvrage)			
<b>7.3</b> Votre service intervient-il dans l'instruction des autorisations de construction et de mise en service de remontée mécanique (préparation de l'avis conforme du préfet au titre de la sécurité des installations : art.L472-2 et/ou au titre de l'urbanisme)	OUI NON		
<b>7.4</b> Avez-vous connaissance de conventions passées entre des communes et des opérateurs touristiques (hors remontées mécaniques) ? (art.42 loi montagne 1985)  Si oui, votre service a-t-il joué un rôle dans leur rédaction?	- OUI NON  - OUI NON	Si oui, précisez quel a été votre rôle :	

22 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

### VIII. Développement durable

<b>8.1</b> De quelle manière le service prend-il en compte le développement durable dans son application de la loi montagne ? Sous quelles formes ?	<ul style="list-style-type: none"><li>- De manière globale ?</li><li>- Au niveau économique ?</li><li>- Au niveau social ?</li><li>- Au niveau culturel ?</li><li>- Au niveau environnemental ?</li><li>- Et au niveau de la gouvernance ?</li></ul>		
<b>8.2</b> Selon vous, dans quelle mesure l'application de la loi montagne par les services favorise-t-elle et/ou freine-t-elle la réalisation des objectifs fixés par les lois Grenelle et par la SNDD ?			
<b>8.3</b> Considérez-vous qu'il y a encore des efforts à réaliser par votre service pour gérer et aménager l'espace montagnard de manière soutenable (au niveau de l'urbanisme) ?	OUI	NON	Si oui, lesquels ?
<b>8.4</b> Considérez-vous que les élus locaux sont disposés à réaliser des efforts pour gérer et aménager l'espace montagnard de manière soutenable (au niveau de l'urbanisme) ? Le cas échéant, êtes-vous en mesure de les aider ?	<ul style="list-style-type: none"><li>- OUI</li><li>- OUI</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>NON</li><li>NON</li></ul>	Si oui, sous quelle forme pourriez-vous les aider ?
<b>8.5</b> Considérez-vous que la production urbaine de ces dernières années a conduit à des situations irréversibles contraires au développement durable ?	OUI	NON	Préciser

23 CGEDD/S3 12/06/12 VF

Région/département :

Correspondant :

Tél :

### IX. Y a-t-il eu du contentieux relatif aux dispositions d'urbanisme de la loi montagne dans votre département ou région, depuis 2009 ? Préciser les cas (arrêt, circonstances, issue du jugement ou de la décision)

### X. Souhaiteriez-vous développer certaines questions ou dispositions relatives à l'application des dispositions d'urbanisme de la loi montagne (évoqués ou non dans le questionnaire) ? Si oui, lesquelles ?

### XI. Remarques libres (évolution de la fréquentation, la loi montagne aujourd'hui...) 11.1 Quelles sont vos observations sur l'application de la loi montagne aujourd'hui ? 11.2 La vision globale de l'aménagement en montagne existe-t-elle encore ?

24 CGEDD/S3 12/06/12 VF

## 5. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADS	Application du droit des sols
AE	Autorité environnementale
ANEM	Association nationale des élus de montagne
ATESAT	Assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
ATOUT-France	Agence de développement touristique de la France, issue en 2009 de la fusion d'ODIT-France avec la Maison de la France
CC	Communauté de communes
CA	Communauté d'agglomération
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement
CDCEA	Commission départementale de consommation des espaces agricoles
CDNPS	Commission départementale de la nature, des paysages et des sites
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CIAT	Comité interministériel d'aménagement du territoire
CNM	Conseil national de la montagne
CU	Code de l'urbanisme
DAC	Direction d'administration centrale
DDE	Direction départementale de l'équipement (service ayant disparu lors de la mise en place des DDT)
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt (service ayant disparu lors de la mise en place des DDT)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité (au sein de la DGALN)
DGD	Dotations générales de décentralisation
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (au sein de la DGALN)
DICRIM	Dossier d'information communal sur les risques majeurs
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSP	Délégation de service public
DTA	Directive territoriale d'aménagement
DTADD	Directive territoriale d'aménagement développement durable

<b>Acronyme</b>	<b>Signification</b>
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FEDER	Fonds européen pour le développement régional
ICPE	Installations classées pour la protection de l'environnement
LOADDT	Loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
Loi Grenelle 1	Loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement
Loi Grenelle 2	Loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement
Loi SRU	Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
METL	Ministère de l'égalité des territoires et du logement
ODIT-France	Groupement d'intérêt public « observation, développement touristique de la montagne » créé en 2005
MIGT	Mission d'inspection générale territoriale
PAC	Porter à connaissance
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PADD	Plan d'aménagement et de développement durable
PADDUC	Plan d'aménagement et de développement durable de Corse
PCS	Plan communal de sauvegarde
PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc naturel régional
POS	Plan d'occupation des sols
PPDT	Plan pluri-annuel de développement touristique (disposition antérieure à la loi de 1985)
PPRN	Plan de prévention des risques naturels
RNU	Règlement national d'urbanisme
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SEATM	Service d'études et d'aménagement touristique de la montagne (a été rattaché à ODIT-France en 2005)
SGAR	Secrétariat général aux affaires régionales
SIG	Système d'information géographique
TA	Tribunal administratif
UTN	Unité touristique nouvelle
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

## 6. Note sur les institutions et les outils introduits par la loi montagne

### 6.1. Les institutions

La loi montagne a eu pour objectif de mettre en place des dispositifs institutionnels et administratifs pour permettre aux collectivités territoriales de maîtriser leur développement et des moyens permettant à l'État d'apporter son soutien à des initiatives au plan local, régional ou interrégional, sans pour autant renoncer à contrôler les aménagements. Elle a offert l'opportunité aux acteurs de la montagne (élus et socio-professionnels) de jouer un rôle dans la politique nationale de la montagne en s'attachant aux spécificités de la montagne et des massifs. S'agissant de ces derniers, les politiques publiques mises en œuvre au cours des dernières années vont renforcer leur place tant au niveau des programmes que de la gouvernance. Cette disposition a permis l'émergence de véritables politiques territoriales de massif.

Ces dispositifs ont évolué au fil des années en se renforçant y compris avec la mise en place de politiques européennes de massif, financées par le FEDER, depuis 2000. La décentralisation a également été prise en compte en offrant de nouvelles responsabilités aux élus depuis la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 qui a ouvert le Comité de Massif à une coprésidence État-Régions. Ce sont les présidents des Commissions permanentes de massif, commissions créées en 1996 qui animent cette coprésidence au titre des élus.

Tout autant que les outils proposés, ces nouveaux acteurs ont permis cette évolution :

- **Le préfet coordonnateur de massif**

Représentant de l'État au niveau du massif, il co-préside le comité de massif, assure la cohérence de la politique de massif, coordonne l'action des préfets de régions et de départements, et assure le suivi des conventions interrégionales de massif.

Les préfets coordonnateurs de massif sont respectivement celui de la région Auvergne pour le Massif central, de la région Franche-Comté pour le Jura, de la région Lorraine pour les Vosges, de la région Midi-Pyrénées pour les Pyrénées et de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur pour le massif des Alpes. Du fait du statut particulier de la Corse, il n'y a pas de préfet coordonnateur pour ce massif.

- **Les comités de massif, leur composition**

Dans chacun des massifs, il est constitué un comité de massif composé de représentants des régions, des départements, des communes et de leurs groupements. Il comprend également des représentants des établissements publics consulaires, des parcs nationaux et régionaux, des organisations socio-professionnelles et des associations concernées par le développement, l'aménagement et la protection du massif (Loi n° 85-30, 9 janvier 1985, article 7. Décret. n° 2004-51, du 12 janvier 2004, modifié.).

Le comité de massif est co-présidé par le représentant de l'État chargé de la coordination dans le massif et par le président de la commission permanente.

Le comité de massif est assisté d'une commission permanente présidée par un élu, et composée à partir de ses membres. Chaque comité de massif comporte également une

commission spécialisée chargée de donner son avis sur les dossiers d'unité touristique nouvelle (UTN) intéressant le massif.

Le comité désigne également en son sein une commission spécialisée « qualité et spécificité des produits de montagne » composée en majorité de représentants des organisations professionnelles agricoles. Cette commission est consultée sur les décisions administratives autorisant l'emploi de la dénomination « montagne » intéressant le massif et peut se saisir de toute question concernant le développement de la qualité et de la spécificité des produits de montagne dans le massif. Elle est informée de la mise en œuvre des programmes spécifiques concernant les productions agricoles de montagne et la promotion de la qualité prévus à l'article L.644-1 du code rural.

### **Le rôle du comité de massif**

Il est une instance de concertation et de coordination. Il est chargé de définir et de poursuivre trois objectifs : développement, aménagement et protection des massifs.

Le rôle du comité de massif a été renforcé par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (L. n° 85-30, 9 janv. 1985, art. 6 bis) et par la loi 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole.

Il est chargé désormais de préparer le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif au lieu d'être simplement associé à son élaboration.

La politique interrégionale de massif s'inscrit dans les orientations définies tant par la loi montagne que par le schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) institué par l'article 2 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (L. n° 95-115, 4 févr. 1995). (Mais il n'y a plus de SNADT depuis au moins 10 ans...)

Le comité de massif définit les objectifs et précise les actions qu'il juge souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection du massif. Il a notamment pour objet de faciliter, par ses avis et ses propositions, la coordination des actions publiques dans le massif et l'organisation des services publics.

Il est informé de tout projet d'inventaire et de son résultat, de tout classement de site et de la désignation des sites Natura 2000 et de leurs modalités de gestion. Il est consulté préalablement à la décision de classement d'un site.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 - art. 13 (V) le comité de massif était associé à l'élaboration des directives territoriales d'aménagement (art. L.111-1-1 du code de l'urbanisme).

Il peut élaborer des prescriptions et des recommandations particulières à certaines zones sensibles et plus spécifiquement aux secteurs de haute montagne (art. L.145-7 du code de l'urbanisme).

A noter :

L'avis de la commission spécialisée UTN du comité de massif est requis :

- pour les remontées mécaniques qui ont pour effet la création d'un nouveau domaine skiable ou l'extension du domaine skiable existant au-delà d'un seuil fixé par décret en Conseil d'État,

ou sur une opération qui présente un intérêt régional ou interrégional en raison de sa surface ou de sa capacité d'accueil (art. L.145-11 code de l'urbanisme).

- lorsqu'un projet d'unité touristique nouvelle concerne un territoire couvert par un schéma de cohérence territoriale ou un schéma de secteur approuvé et que ce schéma n'en prévoit pas la création, le représentant de l'Etat dans le département peut, à la demande de la commune ou du groupement de communes concerné et après avis de la commission spécialisée du comité de massif, demander la modification du schéma (art. L.145-12 code de l'urbanisme).

- sur le projet de SCoT arrêté lorsqu'il comporte des dispositions relatives à une ou plusieurs UTN (art. L.122-8 code de l'urbanisme).

- **Les comités de programmation**

Ce sont des instances de suivi des Conventions interrégionales et des Programmes opérationnels interrégionaux de massif et de décision d'affectation des crédits d'État et du FEDER. Co-présidés par le Préfet coordonnateur de massif et un président de Région, ils associent des représentants élus des régions, de l'État et de ses établissements publics.

- **Les commissariats de massif**

Ce sont des services déconcentrés de la DATAR, placés sous l'autorité des préfets de massif. Ils assurent le secrétariat des comités de massif et veillent à l'exécution des conventions interrégionales et organisent l'animation et le suivi des réunions. Ils ont en charge la communication des décisions sous la signature des préfets de massif.

- **Les ententes de massif**

Ces nouvelles entités ont été créées par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (L. n° 85-30, 9 janv. 1985, art. 6 bis).

Une entente de massif peut être constituée par les régions dont le territoire est compris en totalité ou en partie dans un massif, sous la forme d'une entente interrégionale chargée de mener pour le compte de ses membres la politique de massif ou d'un syndicat mixte ayant le même objet et associant les départements du massif.

Il s'agit d'un établissement public créé par décret en Conseil d'État (CGCT, art. L.5621-1) et qui associe plusieurs régions ayant un territoire continu. Quand la formule du syndicat mixte est choisie, les départements et régions participent solidairement au financement de toutes les opérations d'intérêt interrégional mises en œuvre par l'entente selon la règle fixée par la décision institutive.

Si toutes les régions intéressées ont adhéré à l'entente de massif, celle-ci désigne les représentants des régions au comité de massif et signe la convention interrégionale de massif passée avec l'État.

Si tous les départements intéressés ont adhéré à l'entente de massif, celle-ci désigne les représentants des départements au comité de massif.

- **Le conseil national de la montagne**

La loi a reconnu le rôle des montagnards dans l'évolution de la politique nationale de la montagne. Leurs représentants siègent au sein du conseil national de la montagne (CNM), instance dont les missions sont de définir les objectifs et de préciser les actions qu'il estime souhaitables pour le développement, l'aménagement et la protection de la montagne. Il est

composé de 59 membres issus des différents massifs : parlementaires, représentants des régions et des départements, socioprofessionnels (représentants des chambres consulaires, des syndicats patronaux et de salariés), délégués du monde associatif... Il est présidé par le Premier ministre ou par délégation, par le ministre chargé de l'aménagement du territoire. Depuis la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux le Parlement est représenté par cinq députés et cinq sénateurs dont trois sont désignés par la commission chargée des affaires économiques au sein de leur assemblée respective. Il s'est réuni quinze fois depuis sa création, la dernière réunion s'étant tenue le 29 avril janvier 2013.

En 2012, il a arrêté un certain nombre de dispositions et d'actions sur la base du rapport des travaux réalisés par la commission permanente présidée par monsieur Martial Saddier, laquelle était chargée d'approfondir les travaux du rapport sur le bilan de la loi montagne demandée par le Premier Ministre. Il dispose d'une commission permanente de 17 membres , créée en 1994, qui est présidée par un élu. Cette commission organise en son sein des groupes de travail thématiques qui formulent des propositions qui sont présentées au gouvernement comme ce fut le cas en 2012. La commission permanente est le cœur du conseil national de la montagne. Son rythme de réunion dépend des objectifs de ses 17 membres associés par rapport à la réunion du conseil national qu'elle se doit de préparer. La DATAR assure le secrétariat général du conseil et de la commission permanente et prépare à ce titre les réunions du conseil et de ses différentes instances. Elle assure le suivi interministériel des décisions du conseil. Elle a conduit plusieurs études pour améliorer la connaissance des territoires de montagne et éclairer les politiques publiques sur les stations de montagne, l'accès aux soins en montagne et le développement du haut débit.

Le conseil est également consulté sur les priorités et les conditions générales d'attribution des aides accordées par le FNADT Il est informé des programmes d'investissements de l'État dans chaque massif.

## **6.2. Les outils**

### **Les Schémas de Massif Interrégionaux :**

Objectif : Obligatoirement établis sur chaque massif depuis la loi sur le développement des territoires ruraux de 2005, ce sont des documents de présentation des défis que les massifs doivent relever et d'orientations stratégiques à moyen/long terme pour chacun des massifs français.

Gouvernance : Ils sont préparés par les comités de massif et approuvés par les Conseils régionaux après avis des conseils généraux concernés.

Un schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif peut couvrir deux massifs ou des massifs de montagne qui s'étendent sur plusieurs régions.

Les trois schémas des Massifs central, Alpes et Jura ont été adoptés en assemblée plénière par le Conseil Régional Rhône-Alpes respectivement le 20 juillet 2006, le 30 novembre 2006 et le 26 janvier 2007.

#### **• Les prescriptions particulières**

Des prescriptions particulières peuvent être prises par décret en Conseil d'État après enquête publique, sur proposition des comités de massif, pour préciser la loi montagne sur tout ou partie d'un massif, dès lors que les directives territoriales d'aménagement ne l'ont pas fait.

Ces prescriptions peuvent ainsi :

- adapter en fonction de la sensibilité des milieux, les seuils et critères des études d'impact et des enquêtes publiques ;

- désigner les espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel (gorges, grottes, glaciers, lacs, tourbières, marais, cours d'eau de première catégorie et leurs abords...) ;

- définir les modalités de leur préservation, préciser en fonction de particularités de tout ou partie de chaque massif, les modalités d'application du régime aux terres agricoles, pastorales et forestières.

**A noter** que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, les comités de massif peuvent recourir gratuitement, en tant que de besoin, aux services techniques de l'État ainsi qu'aux conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) pour l'élaboration des propositions des prescriptions particulières de massif visées au I et des recommandations visées au II, (Code de l'urbanisme, art. L.145-7).

- **Les recommandations particulières**

Les comités de massif peuvent élaborer des recommandations particulières à certaines zones sensibles et, notamment, aux secteurs de haute montagne. Les recommandations n'ont qu'une valeur indicative et par conséquent ne s'imposent ni aux documents d'urbanisme ni aux autorisations d'occupation du sol (C. urbanisme, art. L.145-7).

- **Conventions interrégionales de massif (CIM)**

Outils contractuels au service de l'aménagement et du développement d'un massif donné, leur objectif est de décloisonner les démarches de développement économique des massifs et de favoriser l'émergence d'actions concrètes à l'échelle du Massif, à un niveau interrégional.

Elles lient l'État et les Régions de massif et traduisent en projets concrets les orientations données notamment par les Schémas interrégionaux de massif.

Les trois CIM Massif central, Jura et Alpes ont été adoptées en assemblée plénière du Conseil régional Rhône-Alpes de mars 2006.

Les conventions interrégionales de massifs sont devenues le principal outil financier au service du développement économique, social et culturel des différents massifs. Elles traduisent les priorités de l'action publique et regroupent les crédits issus des contrats avec l'État, ceux versés par les collectivités locales ou par la Communauté européenne. Les mesures qu'elles contiennent doivent tenir compte des orientations fixées par les schémas interrégionaux d'aménagement et de développement du territoire.

- **Les Programmes opérationnels interrégionaux (POI)**

Outils de financement européens mis en place en relation avec les conventions de massifs, ils permettent, pour certaines mesures des CIM, à des porteurs de projets de bénéficier de crédits attribués par l'Europe au titre du FEDER en complément de celle de l'État et des Régions.

Les conventions de massif Alpes et Massif Central sont abondées par des crédits européens (FEDER<sup>22</sup>) via un programme opérationnel interrégional (POIA<sup>23</sup> et POMAC<sup>24</sup>) financé dans le cadre de la politique de cohésion. Le Massif du Jura bénéficie de crédits FEDER issus du Programme opérationnel de la région Franche-Comté.

- **Le document de mise en œuvre (DOMO)**

Il définit les règles d'application des CIM et POI, en particulier au travers d'appels à projets.

**C'est le document opérationnel qui détermine l'éligibilité des projets ; il s'adresse aux porteurs de projets et instructeurs des dossiers, précisant en particulier les critères de sélection des demandes de subvention au titre de la convention interrégionale et du programme opérationnel interrégional.**

- **Les évolutions attendues (début 2013):**

Quelle sera l'évolution des politiques publiques à l'égard de la montagne avec la mise en place du Commissariat à l'égalité des territoires et les prochaines lois de décentralisation ? Un observatoire spécifique des territoires de montagne a été créé à l'issue du dernier conseil national de la montagne. Cet outil mis en place par la DATAR devrait permettre d'améliorer la connaissance de ces territoires au niveau économique, de l'aménagement urbain et rural comme de l'environnement ainsi que l'a souligné la ministre de l'égalité des territoires et du logement lors du 28ème congrès de l'Association nationale des élus de la montagne à Bastelica le 28 octobre 2012. La ministre a rappelé à cette occasion l'opportunité de prendre « des mesures spécifiques, quand c'est nécessaire, pour permettre de rendre compte de certaines particularités des zones de montagne. Cela non pas pour baisser les seuils d'exigence mais pour rendre les politiques plus efficaces ». Le rappel sur la nécessaire stabilité institutionnelle et la continuité de la gouvernance sont également des points importants comme le maintien du rapport État-régions pour mener les actions stratégiques de développement. De l'autre côté est réaffirmé le bloc local -département- pour la gestion et les projets sur des territoires prioritaires à enjeux forts, notamment en matière de maintien et d'animation des services publics locaux... S'agissant de la montagne, dans la contractualisation française comme dans la contractualisation communautaire, les programmes interrégionaux de massifs, qui ont fait la preuve de leur pertinence, devraient être reconduits.

---

<sup>22</sup> Fonds européen de développement régional

<sup>23</sup> Programme opérationnel interrégional du massif des Alpes

<sup>24</sup> Programme opérationnel interrégional Massif Central

## 7. Note sur les dispositions d'urbanisme applicables en montagne

Le droit de l'urbanisme applicable aux zones de montagne est spécifique en raison de l'impact des activités humaines principalement touristiques sur ces espaces naturels fragiles et soumis à une pression croissante au fil des années (surtout dans les massifs alpins et pyrénéens).

### **Une définition législative de la zone montagne qui évolue.**

Les fondements de la loi montagne reposent sur les caractéristiques physiques des territoires de montagne que sont le climat, le relief, l'accessibilité, comme les conditions de vie et les handicaps naturels pour l'agriculture et l'activité en général. Ce sont les identifiants retenus pour caractériser ce territoire tels qu'ils figurent à l'article 1 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985. Cet article va être complété vingt ans plus tard, dans la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 qui ôte les références à des critères physiques et associe la montagne avec les territoires ruraux, sans pour autant s'appliquer à la même zone montagne que la loi de 1985. Le nouvel article 1 prescrit que « l'État est garant de la solidarité nationale en faveur des territoires ruraux et de la montagne et reconnaît leur spécificité. ». Autant de données qui présupposent le respect de règles d'urbanisme spécifiques en lien avec cet objectif d'intérêt national. Les références à l'habitat figurant dans ce même article vont connaître une modification substantielle. Là où dans le texte de 1985 on faisait référence à « la réhabilitation du bâti existant », la loi de 2005 évoque « le bâti ancien ». De même, un paragraphe est ajouté « sur la maîtrise de la gestion et de l'utilisation de l'espace montagnard par les populations et collectivités de montagne ».

### **Une procédure de classement induite par la politique de l'Union européenne.**

La notion de « zone de montagne » avait été précisée en 1975 par une directive européenne portant sur la protection et l'aménagement de la montagne (directive du 28 avril 1975). Elle comprend des communes ou des parties de communes caractérisées par :

- soit l'existence en raison de l'altitude (minimum 700 m, sauf pour le massif vosgien à 600 m, et les montagnes méditerranéennes à 800 m), de conditions climatiques très difficiles qui se traduisent par une période de végétation sensiblement raccourcie ;
- soit la présence à une altitude moindre, dans la majeure partie du territoire (au moins 80 %) de fortes pentes (supérieures à 20 %) telles que la mécanisation ne soit pas possible ou nécessite l'utilisation de matériels très onéreux ;
- soit la combinaison des 2 facteurs.

En application de cette directive, chaque État membre a communiqué la liste des communes susceptibles d'être classées en zone de montagne à la Commission européenne. Celle-ci arrêta en 1976 des listes qui furent régulièrement modifiées depuis, tout au moins pour l'application de cette directive.

Sur la demande des États, des extensions qui ne doivent pas dépasser 1,50 % de la surface agricole utile (SAU) peuvent être apportées à la liste originelle. C'est ainsi qu'en France, les territoires concernés sont passés de 3 854 communes à l'origine à 5 532 en 1976, à 6 152 en 2001 et à 6 229 en 2010. La principale caractéristique du classement est le fait que les agriculteurs bénéficient de l'indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN). La liste des communes classées montagne à cette fin est « gérée » par le bureau chargé du développement

des territoires de la montagne relevant de la sous-direction du soutien aux territoires et acteurs ruraux au sein du ministère chargé de l'agriculture.

Les critères à l'origine de ce classement ne vont pas sans soulever certaines difficultés vis-à-vis de la réglementation d'urbanisme tant pour les services instructeurs que pour les acteurs locaux, et ce, eu égard aux différences existant entre les territoires et les activités pouvant s'y déployer comme cela a pu être constaté au cours de la mission. Les limites du classement initial, auquel s'appliquent les dispositions d'urbanisme, étant demeurées inchangées aujourd'hui, elles restent applicables à toute commune inscrite dans cette zone de montagne initiale. A cet égard, on peut reprendre pour illustrer ces différences de situation, la typologie de la France rurale énoncée par Fernand Braudel<sup>25</sup> lequel distinguait trois France rurales : la France du Nord-Ouest/Nord-Est, celle des champs ouverts ; la France de l'Ouest et du Centre, la France des bocages ; la France du Sud-Est, de part et d'autre de la vallée Saône-Rhône, « la France la plus mal aisée à définir..., cette fente gigantesque ouverte de la Méditerranée jusqu'aux Vosges, entre les Alpes de Savoie, du Dauphiné et de la Provence, le Massif central, les Pyrénées. Au total, des régions bien différentes, végétation, rythmes culturels, plantes, arbres, activités, tout y change pourvu que l'on s'y déplace un peu ».

### **Des règles d'urbanisme spécifiques aux zones de montagne**

La volonté de préserver les espaces agricoles tout autant que l'environnement, mais aussi d'assurer le développement d'activités économiques et touristiques a généré des règles d'urbanisme spécifiques aux zones de montagne.

Celles-ci ont connu une série d'adaptations liées à l'évolution des pratiques, comme à la pression foncière et/ou touristique. La prise en compte de l'impact des activités humaines sur ces espaces fragiles et convoités n'a jamais remis en cause les règles spécifiques à l'urbanisme en zone de montagne qui caractérisent la règle de droit. Ces règles spécifiques se justifient par le caractère original et unique de la montagne qu'il s'agisse de son environnement comme des risques qu'il convient de prévenir. Si le débat reste ouvert entre ceux qui les qualifient de contraintes multiples comme frein au développement et à l'accueil de population indispensable à la vie des territoires, et ceux qui veulent les accroître pour garantir la préservation d'un ensemble unique, tous les acteurs de la montagne s'accordent sur le caractère spécifique des montagnes et de l'authenticité de ces territoires et de ceux qui y vivent, quel que soit le massif.

Pour la mission, la montagne est par essence en elle-même diverse. Il n'y a pas une, mais des montagnes, comme il y a des massifs. Il suffit de regarder le Massif alpin et le Massif central et se remémorer ses leçons de géographie. Cette diversité géographique, topographique, génère de fait une diversité d'usage et donc de fréquentation et les seuls critères de pentes, d'altitude et de climat ne sauraient justifier l'opposabilité de dispositions juridiques d'urbanisme uniformes. Cette question mérite d'être traitée et les réponses apportées aux questionnaires comme l'audition des services et des acteurs en confirment la nécessité.

### **1-Les modalités d'urbanisation :**

En zone de montagne, le droit de l'urbanisme participe au compromis déjà évoqué entre préservation des activités spécifiques à la montagne, développement économique (touristique en particulier), protection de l'environnement et protection contre les risques.

---

<sup>25</sup> Fernand Braudel : L'identité de la France

Les règles s'appliquent aux communes ou aux seules parties de communes classées en zone de montagne. Ces règles ont connu plusieurs adaptations depuis la loi de 1985. Plusieurs types d'urbanisation peuvent être identifiés en zone de montagne.

Les principes fondateurs d'aménagement et de protection en zone de montagne sont précisés à l'article L.145-3 du code de l'urbanisme, lequel a été remanié par des textes successifs, le dernier étant la loi « urbanisme et habitat » n° 2003-590 du 2 juillet 2003 qui énonce dans son article 33, une série de dérogations aux dits principes dont celui de l'urbanisme en continuité.

Ces principes sont les suivants :

- préserver les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières ;
- préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, à travers les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols ;
- réaliser **l'urbanisation en continuité** avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, (sauf si des risques naturels imposent la délimitation de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement) ;
- respecter **la qualité des sites et les grands équilibres naturels** et prendre en compte les communautés d'intérêt des collectivités concernées, pour tout ce qui concerne le développement touristique et, en particulier, la création d'une unité touristique nouvelle (UTN) ;
- de manière générale, seules « les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales, forestières, ou des équipements sportifs liés aux activités de montagne » peuvent être autorisés en dehors des espaces urbanisés sous réserve que le terrain réponde à l'une de ces vocations <sup>26</sup>. Au final, c'est le caractère principal de l'équipement qui prévaut <sup>27</sup>.

Au-delà de cette limitation, les règles générales de l'urbanisation reposent sur deux principes :

- l'urbanisation doit intervenir en continuité de l'existant (avec bourgs, villages, hameaux, groupes de construction traditionnelles ou d'habitations) ou par délimitation dans la planification locale (PLU, carte communale) des hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations en continuité desquels l'extension de l'urbanisation sera possible, en prenant en compte les références de l'habitat traditionnel et l'existence de voies et de réseaux. Cette notion peut résulter soit de son appréciation par les documents d'urbanisme, soit lors de la délivrance des autorisations. Les documents locaux d'urbanisme permettent de déroger au dispositif instauré ;
- **l'urbanisation en continuité n'étant pas définie de façon précise par les textes, ce sont les juridictions qui vont la préciser<sup>28</sup> au gré des litiges qui leur ont été soumis.**

---

<sup>26</sup> Ne traduit pas une activité agricole le terrain en partie boisé, en partie en friche qui n'est pas l'objet d'une exploitation agricole, Conseil d'État : 5 janvier 1994 « Cribier ». Idem pour une maison d'habitation sur un terrain où le pétitionnaire exploite une bergerie : Tribunal administratif de Nice 26 mars 2002 « Mme Mariotto contre commune de Sainte-Agnès ».

<sup>27</sup> Les restaurants d'altitude sont considérés par la jurisprudence comme non nécessaires à la pratique du ski et de la randonnée.

## **-a La réglementation locale :**

La notion d'urbanisme en continuité doit être intégrée lors de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme par les collectivités locales qui élaborent leurs projets de planification. Le contrôle des juridictions porte à l'occasion sur une appréciation précise du zonage<sup>29</sup>, plusieurs critères sont régulièrement avancés pour analyser et caractériser la continuité. Parmi ceux-ci, on peut citer la préservation de terres agricoles ou d'activités de montagne, le caractère partiellement construit de la zone, l'insuffisance de desserte ou de réseaux y compris numériques, l'insuffisante densité de constructions existantes qui ne constituent ni un bourg, ni un village ou un hameau.

**Pour les autorisations de construire**, l'appréciation de la continuité relève de la même logique avec des critères approfondis où il apparaît que l'absence de densité des constructions ne garantit pas une discontinuité, que la présence de réseaux publics peut caractériser un secteur urbanisé et notamment que la notion de « groupes de constructions » interroge.

La limitation de l'urbanisation peut résulter de l'application de la règle de constructibilité limitée (article L.111-1-2 du code de l'urbanisme) sous réserve de la possibilité instaurée par le législateur d'étendre l'exception du 4° de cet article avec une formulation assouplie aux zones de montagne (article L.145-3, III c) du code de l'urbanisme article 33 de la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003)<sup>30</sup>. C'est sur cette position que les services ont assez largement inscrit les dossiers déposés dans les communes non dotées de documents d'urbanisme... De leur côté, les juridictions administratives ont confirmé cette lecture en ayant une lecture cumulative des deux articles sur les dossiers qui leur étaient déférés, jusqu'à une décision récente du Conseil d'État du 12 avril 2012, n°323555 « Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire », (recueil Lebon), précisant que les dispositions du III de l'article L.145-3 du code de l'urbanisme régissent entièrement la situation des communes classées en zone de montagne pour l'application de la règle de constructibilité limitée, qu'elles soient ou non dotées d'un plan d'urbanisme.

**L'appréciation de l'urbanisation en continuité est logiquement déterminée au cas par cas.** Elle permet de conjuguer plusieurs critères, notamment la distance, les réseaux, l'affectation du bâti (hormis les bâtiments agricoles), la densité des constructions existantes, l'importance du projet. Ce dernier critère pouvant qualifier un nouveau hameau ou quand il s'agit de constructions à usage touristique, une unité touristique nouvelle (UTN).

## **-b Les dérogations**

Elles ont fait l'objet de précisions et, bien que limitées, elles permettent une certaine latitude pour s'exonérer de la construction en continuité pour deux cibles principales : le bâti existant, les équipements publics<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Les constructions nécessaires aux activités agricoles ou pastorales ne sont pas soumises à l'obligation de construction en continuité : TA Grenoble 24 mai 2000 « Mlle Yvonne Mandon et a » . La construction d'éoliennes (ou : d'une éolienne) constitue une urbanisation soumise à la règle de la continuité de l'existant : CE 29 janvier 2008 « Société EDF énergies nouvelles France et a » que signifie a ; CE 16 juin 2010 « M. Leloustre ».

<sup>29</sup> Conseil d'État 12 janvier 2007 : commune de Tourette-sur-Loup (examen de plan de situation et de photographies aériennes).

<sup>30</sup> « Dès lors que la commune ne subit pas de pression foncière due au développement démographique ou à la construction de résidences secondaires, et si la dérogation est compatible avec les objectifs de protection des terres agricoles pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel » article L.145-3, III.

<sup>31</sup> « Sous réserve de l'adaptation du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, l'urbanisation doit se réaliser en continuité... »

Elles résultent d'abord des travaux réalisables et dont les effets ne sont pas contraires aux principes généraux de protection en zone de montagne :

- la préservation des terres agricoles et le maintien des activités de cette nature (article L.145-3-I et III du code de l'urbanisme) ;
- l'impact d'un projet sur l'économie locale (article L.145-3-I du code urbanisme) ;
- la préservation du patrimoine naturel et culturel montagnard (article L.145-3-II).

Les premières dérogations peuvent même parfois contribuer à la réalisation de ces objectifs ou principes généraux. Toutefois, la notion d'adaptation, de réfection et d'extension limitée des constructions existantes soulève des difficultés en ce que **ni les constructions existantes, ni la notion de ruine** ne sont définies strictement par le code de l'urbanisme autrement que par défaut, d'où certaines difficultés parfois pour autoriser ou non la restauration d'un bâtiment. *l'article L.111-3 explicite en effet : « ...l'essentiel des murs porteurs quand l'intérêt architectural le justifie... ».*

D'autre part, les documents de planification<sup>32</sup>. (SCoT, PLU) doivent comporter des dispositions préservant les caractéristiques patrimoniales et environnementales de l'espace montagnard, mais ils peuvent aussi autoriser une urbanisation en discontinuité sous réserve du respect de plusieurs conditions :

- un SCoT ou un PLU peuvent autoriser une urbanisation en discontinuité sous réserve qu'une étude soumise pour avis à la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites (CDNPS) en justifie la compatibilité avec les objectifs généraux de protection ;
- en l'absence d'une telle étude, le PLU ou la carte communale peut délimiter des hameaux nouveaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés... mais aussi des zones d'urbanisation de taille et de capacité limitées, non situées en continuité sous condition d'accord de la chambre d'agriculture et de la CDNPS.

Hors toute planification, le législateur autorise aussi conditionnellement l'implantation de constructions en application des règles de constructibilité limitée (article L.145,III-I-2, code urbanisme op. cit.).

**-c** Les notions de groupe de constructions ou d'habitations et de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement :

Ces deux notions complètent le III de l'article L.145-3 du code de l'urbanisme et constituent autant d'exceptions à l'interdiction de construction dans certaines zones de montagne et peuvent être introduites dans les documents de planification (PLU, carte communale) y compris hors toute étude préalable dans les SCoT (L.145,III-3-b). Elles sont issues des assouplissements successifs autorisés par les lois du 4 février 1995 (notion de hameau), d'une mise en cohérence avec la loi littoral n° 86-2 du 3 janvier 1986, avec la loi du 13 décembre 2000 pour le concept de « hameau nouveau intégré à l'environnement » et la loi du 2 juillet 2003 pour la notion de « groupe ». L'exigence d'une intégration à l'environnement n'étant pas précisément identifiée, c'est au cas par cas ou sur la base de doctrine établie localement (par exemple dans les Alpes du Sud, le département du Cantal...) que va s'apprécier la portée de celle-ci. De même, les textes ne précisant pas le seuil pouvant déterminer la notion de hameau nouveau, ni celle de groupes d'habitations, on peut supposer que ce que l'une ne permettrait

---

<sup>32</sup> Article L.145-3-III du code de l'urbanisme.

pas, la seconde l'autoriserait <sup>33</sup>. La loi Urbanisme et Habitat du 2 juillet 2003 en créant la notion de groupe était censée permettre de prendre en compte les spécificités locales de l'urbanisation dans l'application du principe de continuité. Force est de constater qu'il ne s'agit plus là d'un simple assouplissement, la loi urbanisme et habitat offrant en effet une large marge d'appréciation en matière d'urbanisation de la montagne, un groupe pouvant par exemple être défini localement par deux unités seulement...

La possibilité de transferts de coefficients d'occupation des sols

L'article L.123-4 du code de l'urbanisme prévoit que dans les zones à protéger en raison de la qualité de leurs paysages, le PLU peut déterminer les conditions dans lesquelles les possibilités de constructions résultant du coefficient d'occupation des sols (COS) fixé pour l'ensemble de la zone pourront être transférées afin de permettre un regroupement des constructions sur d'autres terrains situés dans un ou plusieurs secteurs de la même zone.

Dans ces secteurs, les constructions ne sont autorisées qu'après de tels transferts. Elles s'ajoutent aux possibilités de construire des terrains d'accueil, et la densité maximale de constructions dans ces secteurs est fixée par le règlement du plan. Cette modalité ancienne (1976), si elle vise la protection des zones naturelles, peut aussi servir à justifier la construction en discontinuité ou permettre de renforcer des zones « hameaux » ou des « groupes de constructions ». En zone de montagne, elle a été utilisée pour créer certaines stations ex-nihilo.

La réhabilitation des chalets d'alpage et des bâtiments d'estives

Il s'agit d'une nouvelle possibilité d'urbanisation en zone de montagne que le législateur a introduit avec la loi n° 94-112 du 9 février 1994 pour les chalets d'alpage d'une part, puis étendu aux bâtiments d'estives avec la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 « urbanisme et habitat ».

Les dispositions figurent à l'article L.145-3-1 du code de l'urbanisme qui stipule que « peuvent être autorisées... la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estives ainsi que les extensions limitées de chalets existants ou de bâtiments d'estives existants, lorsque la construction est liée à une activité professionnelle saisonnière ». La règle de continuité ne s'applique donc pas.

L'absence de définition des bâtiments a entraîné une interprétation extensive de ces deux catégories de construction propres aux territoires de montagne, aujourd'hui beaucoup plus restrictive du fait de la jurisprudence.

L'ouverture de ces dispositions aux bâtiments d'estives a permis d'appliquer celles-ci en moyenne montagne.

Les deux expressions « chalets d'alpage » et « bâtiments d'estives » désignent des bâtiments réservés à des activités traditionnelles exercées de façon saisonnière « pour l'habitat et les besoins professionnels des éleveurs et des agriculteurs occupés à la fauche » <sup>34</sup>.

Cette mesure vise à permettre le maintien d'un patrimoine architectural et culturel.

C'est une procédure nécessitant trois interventions :

---

<sup>33</sup> Conseil d'État 5 février 2001, secrétaire d'État au logement contre commune de Saint-Gervais.

<sup>34</sup> Cour administrative d'appel, Nancy, 31 octobre 1996, « Alsace Nature et X », annulation du jugement du tribunal administratif de Strasbourg qui considérait qu'une ferme-auberge pouvait être qualifiée de chalet d'alpage.

- la délivrance d'une autorisation spécifique indépendante du permis de construire avec un avis de la commission compétente en matière de nature, de paysages et de sites (CDNPS) ;
- l'autorisation du préfet pour la réalisation de l'opération (arrêté) ;
- enfin la délivrance du permis de construire par le maire (au nom de l'État ou de la commune) lorsque la réalisation des travaux en dépend.

La réalisation des travaux peut être soumise à des servitudes administratives libérant la commune de l'obligation d'assurer la desserte du bâtiment par des réseaux et équipements publics, ou rappelant l'interdiction de circulation (s'il n'est pas desservi ou si desservi par des voies et réseaux non utilisables en hiver). La servitude est publiée au fichier immobilier (ex-bureau des hypothèques).

En dehors des dispositions énoncées, figure à l'article L.145-8 du code de l'urbanisme une disposition permettant aux réalisations d'ensemble d'installations et d'ouvrages nécessaires à des activités, ou ayant un intérêt général caractérisé, d'échapper aux dispositions de la loi montagne.

## **2-Les procédures spécifiques : les unités touristiques nouvelles (UTN)**

Ce dispositif vise la maîtrise du développement des activités touristiques en zone de montagne. Il a été mis en place par la « directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne » approuvée par décret le 22 novembre 1977, en application d'une instruction ministérielle du 4 janvier 1977. Il concernait plusieurs types d'opérations et leur définition a été reprise par la loi montagne en 1985<sup>35</sup>. L'objectif est de préserver les sites et les équilibres naturels<sup>36</sup> et de concilier développement et protection. Leur définition et les prescriptions ont été remaniées à plusieurs reprises depuis 1977. Elles sont codifiées aux articles L.145-3(IV) et R.145-2 et suivants du code de l'urbanisme.

### **-a Définition de l'UTN**

La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux a redéfini trois catégories d'unités touristiques nouvelles, les a soumises à des régimes différents et a défini la procédure applicable à chaque catégorie. Le décret du 22 décembre 2006 en a précisé les modalités d'application.

Le législateur les a définies<sup>37</sup> comme « toute opération de développement touristique en zone de montagne ayant pour objet ou pour effet, en une ou plusieurs tranches :

- soit de construire des surfaces destinées à l'hébergement touristique ou de créer un équipement touristique comprenant des surfaces de plancher ;

<sup>35</sup> Il visait principalement les stations de ski, mais est aussi applicable de fait à tous les équipements touristiques tel que le parc Vulcania en Auvergne qui fit l'objet de deux procédures.

<sup>36</sup> Article L.145-3 titre IV du code de l'urbanisme. La jurisprudence a permis de préciser ces deux notions. Le juge tient compte d'une part de la qualité du site et de la sensibilité des équilibres naturels, d'autre part de l'importance des atteintes à ce site et à ses équilibres naturels, et des mesures compensatoires envisagées ou non dans le projet UTN. « Validation d'une UTN bien intégrée dans le site et comportant peu de déboisements », Conseil d'État, 25 mai 1992, commune de Cruseilles; annulation d'une UTN altérant de manière irréversible les paysages, la faune et la flore et engendrant de graves risques d'avalanches : Conseil d'État 4 juillet 1994, commune de Vaujany, cité dans le rapport du Sénat n° 15, 2002-2003, L'avenir de la montagne, Jacques Blanc, Jean-Paul Amoudry.

<sup>37</sup> Article L.145-9 du code de l'urbanisme. Cette définition a été reprise et modifiée par l'article 190 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005.

- soit de créer des remontées mécaniques ;
- soit de réaliser des aménagements touristiques ne comprenant pas de surfaces plancher dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État ».

Auparavant la distinction portait sur trois situations qui déclenchaient l'obligation d'une autorisation en tant qu'unité touristique nouvelle (UTN): le dépassement d'une surface touristique à construire d'après un seuil défini par décret et plusieurs fois augmenté, le dépassement d'un montant d'investissement pour la réalisation des aménagements envisagés, montant également plusieurs fois accru ou la réalisation d'équipements en site vierge et en particulier d'extension de domaine skiable.

La loi de 2005 prévoit (article L.122-1-10 recodifié par la loi Grenelle II du 12 juillet 2010) que les schémas de cohérence territoriale définissent la localisation, la consistance et la capacité globale d'accueil des UTN nouvelles mentionnées à l'article L.145-11 et les principes d'implantation des UTN nouvelles.

Si la loi de 2005 clarifie la procédure de création, celle-ci va relever d'autorisations et de contrôles différents en fonction des caractéristiques et de l'importance des projets.

Mais, à toutes les périodes d'application de ces textes, les UTN se doivent de respecter les principes d'aménagement et de protection particuliers aux zones de montagne : leur localisation et leur réalisation doivent tenir compte de la qualité environnementale des sites et les grands équilibres naturels.

#### **-b Le régime des autorisations**

On distingue les opérations soumises à autorisation du préfet coordonnateur de massif (article R.145-2 du code de l'urbanisme) de celles relevant du préfet de département (article R.145-3 du code de l'urbanisme).

La procédure de droit commun est celle du schéma de cohérence territoriale (SCoT) ou du schéma de secteur.

Les opérations soumises à autorisation du **préfet coordonnateur de massif** concernent quatre types d'opérations :

- soit la création, l'extension ou le remplacement de remontées mécaniques lorsque les travaux ont pour effet la **création d'un nouveau domaine skiable alpin** ;
- soit **l'augmentation de la superficie totale d'un domaine skiable alpin** existant dès lors que celle-ci est **supérieure ou égale à 100 ha** ;
- soit des opérations de construction ou d'extension d'hébergements et d'équipements touristiques en une ou plusieurs tranches, **d'une surface de plancher hors œuvre nette totale supérieure à 12 000 m<sup>2</sup><sup>38</sup>**, à l'exclusion des logements à destination des personnels saisonniers ou permanents des équipements et hébergements touristiques ;
- soit, **lorsqu'ils sont soumis à étude d'impact** (article L.122-1 du code de l'environnement), l'aménagement, la création ou l'extension de terrains de golf, de terrains de camping ou l'aménagement de terrains de sports ou de loisirs

<sup>38</sup> Les textes ont constamment assoupli les normes de références de certains aménagements qui sont passés de 4 500 m<sup>2</sup> en 1979, à 8 000 m<sup>2</sup> en 1985 et sont aujourd'hui de 12 000 m<sup>2</sup>.

motorisés, les travaux d'aménagement de pistes pour la pratique des sports d'hiver motorisés et les travaux d'aménagement de pistes pour la pratique des sports d'hiver alpins, lorsque ces pistes ne font pas partie du domaine skiable.

Les opérations soumises à autorisation du **préfet de département** sont énumérées à l'article R.145-3 du code de l'urbanisme et concernent :

- la création, l'extension ou le remplacement de remontées mécaniques ayant pour effet l'augmentation de plus de 10 ha et de moins de 100 ha d'un domaine skiable alpin existant ;
- la création d'une remontée mécanique n'ayant pas pour objet principal de desservir un domaine skiable et pouvant transporter plus de 10 000 voyageurs par jour sur un dénivelé supérieur à 300 m, les opérations situées en dehors d'un secteur urbanisé ou d'un secteur constructible situé en continuité de l'urbanisation, si elles conduisent soit à la création ou l'extension sur une surface de plancher hors œuvre nette totale supérieure à 300 m<sup>2</sup> d'hébergements touristiques ou d'équipements touristiques, soit à l'aménagement de terrains de camping comprenant plus de 20 emplacements, soit la création de refuges de montagne (article L.326-1 du code du tourisme) ou leur extension sur une surface plancher hors œuvre nette totale à 100 m<sup>2</sup> ;

#### **-c La procédure**

Le contrôle administratif de l'implantation est déterminé par les caractéristiques de l'opération et l'autorité compétente (op. cit.) ; toute autre opération n'est pas soumise à autorisation au titre des UTN.

Le contrôle préalable est également déterminé par la réglementation locale, l'autorisation UTN ne s'appliquant que dans les communes non couvertes par un SCoT ou ne l'ayant pas prévu. Sur ce dernier point, le préfet peut demander la modification d'un SCoT qui n'aurait pas programmé une opération au moment de la requête du projet.

Pour les communes couvertes par un SCoT, le projet est mis préalablement à la disposition du public.

La délivrance des autorisations d'urbanisme nécessaires pour réaliser le projet d'UTN est soumise à plusieurs conditions en fonction de l'autorité intervenante :

- si le préfet coordonnateur est intervenu, elles ne peuvent être délivrées que dans les communes dotées d'un PLU ;
- si le préfet de département est intervenu, elles ne peuvent être délivrées que dans les communes dotées d'une carte communale ou d'un PLU ;
- l'autorisation peut être assortie d'obligation telle la réalisation de logements destinés aux salariés et prévoir des dispositions pour l'accueil et l'accès aux pistes de skieurs non résidents.

**L'autorisation est caduque si les équipements ne sont pas réalisés dans un délai de quatre ans à compter de la date de délivrance de l'autorisation ou en cas d'interruption des travaux pendant le même délai, une délibération du conseil municipal pouvant proroger celle-ci de quatre ans.**

#### **-d La constitution du dossier de demande**

Elle appartient à la (aux) collectivité(s) territoriale(s) sur le territoire de laquelle (desquelles) s'étendra l'UTN. Le dossier comporte un rapport et des documents graphiques tels qu'énoncés à l'article R.145-6 du code de l'urbanisme <sup>39</sup>.

Le dossier constitué doit être adressé à l'autorité compétente en fonction de la nature du projet (préfet coordonnateur de massif ou préfet de département), lequel, après un délai de 15 jours, notifie au pétitionnaire la date à laquelle la demande sera examinée par la commission compétente (commission spécialisée du comité de massif ou commission départementale de nature, des paysages et des sites).

A l'issue du délai, le préfet met le dossier à disposition du public (il n'est pas soumis à enquête publique) pour une durée d'au moins 1 mois. Au terme de celle-ci, il prend sa décision par arrêté. Celle-ci peut être motivée si elle est assortie de prescriptions.

Seuls sont soumis à enquête publique les dossiers concernant les constructions de remontées mécaniques dont le coût est supérieur à 950 000 € situées sur le territoire de communes, soit non dotées d'un PLU, ou d'un PLU ayant fait l'objet d'une enquête publique, soit dotées d'un PLU ou d'un POS ayant fait l'objet d'une enquête publique, mais où les secteurs réservés aux remontées mécaniques n'ont pas été délimités (article L.123-1 du code de l'environnement annexe I, 10°)<sup>40</sup>.

La procédure des UTN a permis, depuis sa création, d'encadrer le développement de certaines vallées en accueillant d'importants aménagements et de créer quelques stations « intégrées » en respectant mieux la qualité des sites que pendant la période précédente des années 1950 à 1970, même si on peut parfois regretter l'absence de mise en œuvre effective des prescriptions tant architecturales que paysagères et plus généralement l'absence de suivi des autorisations accordées, hors des quelques cas où une commission administrative a été mise en place à cette fin.

#### **-e L'évaluation environnementale des UTN**

Par ailleurs, se pose la **question de l'évaluation environnementale** des UTN qui n'est pas claire et partagée entre les services. D'après la définition de l'article L.145-9 du code de l'urbanisme, une UTN, (*toute opération de développement touristique, en zone de montagne, ayant pour objet ou pour effet, en une ou plusieurs tranches :1° Soit de construire... 2° Soit de créer des remontées mécaniques... 3° Soit de réaliser des aménagements touristiques...*) peut être considérée soit comme un projet (relevant de la directive projet, 2011/92/UE, soit comme un « plan ou programme » (relevant de la directive 2001/42/CE, applicable aux opérations qui "définissent le cadre dans lequel sont réalisés des projets qui relèvent de la directive « projet ». Mais la transposition dans le droit français des deux directives ne prévoit pas de les soumettre à évaluation, ni en tant que projet ni en tant que plan ou programme. Cela n'empêche pas les projets réalisés dans ce cadre (notamment les remontées mécaniques ou constructions) d'être soumis à étude d'impact si leur dimension le justifie, selon les prescriptions de l'article R.122-2 du code de l'environnement : cela confirme que la soumission des UTN à la directive plan-programme serait justifiée, et que la transposition n'est pas complète, indépendamment même de toute considération sur la bonne ou mauvaise application aux projets des prescriptions sur les études d'impact.

<sup>39</sup> Un état des milieux naturels, des paysages, du site et de son environnement... l'état du bâti..., les caractéristiques principales du projet..., les risques naturels auxquels le projet peut être exposé, ainsi que les mesures nécessaires pour les prévenir. Les effets prévisibles du projet sur le trafic et la circulation locale, l'économie agricole etc..., les conditions générales de l'équilibre économique et financier du projet. Décret n° 2006-1683 du 22 décembre 2006.

<sup>40</sup> Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (article 201).

Ce qui précède montre la nécessité de clarifier ce point afin d'obtenir à une application cohérente avec le droit européen sur l'ensemble du territoire montagnard.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu'aux termes des articles L.414-4 et R.414-19 du code de l'environnement, toutes les demandes d'autorisation d'UTN requièrent une étude d'incidences. qu'elle soit située à l'intérieur, à proximité d'une zone NATURA 2000 ou même éloignée. Dans ce dernier cas, comme cette étude doit être proportionnée aux enjeux, elle peut être rapidement conduite si aucune incidence ne peut être évoquée (sans que soient oubliés les effets indirects possibles par suite d'augmentation de la fréquentation).

### **3-Le régime des remontées mécaniques et des aménagements du domaine skiable**

Les remontées mécaniques font l'objet de mesures spécifiques dès lors qu'elles sont parties intégrantes d'aménagements appropriés pour la pratique des activités de neige et qu'elles contribuent largement à favoriser les activités touristiques.

Dans les communes dotées d'un PLU, ces aménagements ne peuvent être réalisés qu'à l'intérieur de zones délimitées (article L.123-1(6°) du code de l'urbanisme).

#### **-a Les remontées mécaniques**

Elles sont visées aux articles L.472-1 et suivants, et R.472-1 et suivants du code de l'urbanisme, et sont définies à l'article L.342-7 du code du tourisme.

Elles sont soumises à une double autorisation qui concerne l'exécution des travaux et leur mise en exploitation :

- **L'autorisation administrative d'exécution des travaux :**

Elle tient lieu de permis de construire pour les travaux qui sont soumis à déclaration préalable. Elle est délivrée par l'autorité compétente en matière de permis de construire après avis conforme du représentant de l'État au titre de la sécurité des installations et des aménagements de remontées. La demande est présentée par le maître d'ouvrage et doit comporter un dossier qui, outre le descriptif de l'opération, doit inclure l'étude d'impact ou la notice d'impact (article R.122-3 et R.122-9 du code de l'environnement) et un ensemble d'éléments mentionnés aux articles R.472-3 et R.472-4 du code de l'urbanisme ;

- **L'autorisation de mise en exploitation :**

Elle est délivrée selon les mêmes critères cités précédemment. Elle peut être délivrée à titre provisoire. Outre les pièces spécifiques à de telles opérations, notamment la conformité aux exigences techniques, la demande inclut des règles en matière de sécurité tant pour les personnels que pour les usagers, ainsi qu'au plan de la gestion. L'autorité compétente – qui est l'autorité compétente en matière de droit des sols – recueille l'avis conforme du préfet au titre de la sécurité des installations et des aménagements ; il doit être donné dans un délai de deux mois, à compter de la réception de la demande. Il peut être demandé des pièces complémentaires imposant de fait un délai supplémentaire d'instruction. Cette autorisation de mise en exploitation peut permettre de vérifier la prise en compte des prescriptions fixées dans l'autorisation d'exécution.

## **-b L'aménagement du domaine skiable**

L'aménagement des pistes de ski alpin est défini aux articles L.473-1 et suivants et R.473-1 et suivants du code de l'urbanisme.

Présenté par le maître d'ouvrage, il est soumis à autorisation délivrée par l'autorité compétente en matière de permis de construire.

Il s'agit de travaux nécessaires à la réalisation de l'aménagement qui, outre le tracé, peuvent inclure des opérations spécifiques (terrassement) tant sur les propriétés publiques que privées. Le dossier joint à la demande comporte les caractéristiques des travaux avec un plan d'exécution, et présente la localisation de ceux-ci, les références cadastrales des parcelles et l'identité des propriétaires ainsi que l'étude ou la notice d'impact lorsqu'elle s'impose, comme les pièces exigées lorsque le projet est soumis à d'autres contrôles (coupe ou abattage d'arbres). L'autorisation ne peut être délivrée que si les aménagements satisfont aux dispositions législatives et réglementaires qui leur sont applicables en matière d'utilisation du sol.

## **4-La limite de l'urbanisation par des règles spécifiques de protection et d'aménagement : le cas des rives des plans d'eau**

La protection constitue un véritable enjeu et un atout pour les territoires de montagne qui demeurent avant tout des territoires fragiles.

La mise en œuvre des mécanismes de protection s'est toutefois souvent heurtée à des difficultés du fait du lien établi entre l'aménagement et un développement économique à court terme. D'une manière générale, comme cela a été indiqué précédemment, les documents d'urbanisme, comme les décisions qui sont prises doivent intégrer cette protection<sup>41</sup>, et ce y compris pour des prescriptions spéciales de l'État<sup>42</sup>. Au-delà de ces protections d'ordre général figurent des règles spécifiques d'aménagement et de protection visant à contribuer à la préservation du patrimoine montagnard et qui adaptent le principe de protection aux rives des plans d'eau et à la haute montagne.

Pour les rives des plans d'eau; le principe est l'interdiction de tous travaux et aménagements<sup>43</sup> sur une distance de 300 m à compter de la rive sur les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à 1000 hectares (article L.145-5 du code de l'urbanisme). Cette disposition intéresse aussi les retenues artificielles dont la rive dépourvue de construction est considérée comme naturelle, tout aménagement y étant de ce fait interdit<sup>44</sup>. Aucune superficie minimum chiffrée des plans d'eau n'a été définie pour que ces règles soient appliquées à leurs rives. Au-dessus du seuil de 1000 hectares, les plans d'eau entrent dans le champ d'application de la loi littoral.

A tout principe, ses exceptions, d'où une grande complexité pour les services. Une urbanisation peut en effet être admise, suivant les conditions suivantes : si le secteur est délimité dans un SCoT, un PLU, une carte communale, avec l'accord du préfet et **après une étude d'évaluation** justifiant la compatibilité de l'urbanisation avec l'environnement et les paysages, et l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS). De surcroît quand les constructions sont prévues par une carte communale, chaque permis de construire est soumis à l'avis de la même commission.

---

<sup>41</sup> Article L.145-3-I et II du code de l'urbanisme.

<sup>42</sup> Article L.145-7 du code de l'urbanisme.

<sup>43</sup> Toutes extractions et tous affouillements, toutes constructions, installations et routes nouvelles y sont prohibés. L'interdiction y est générale.

<sup>44</sup> Conseil d'État, 9 octobre 1989, SEPANSO.

En outre, peuvent être admis dans ces secteurs les bâtiments à usage agricole, pastoral ou forestier, les refuges ou gîtes d'étape, les aires naturelles de camping, ou un équipement culturel lié au caractère lacustre des lieux<sup>45</sup>, un équipement scientifique, des équipements de sécurité liés aux pratiques sportives, mais aussi l'adaptation, le changement de destination, la réfection ou l'extension de constructions existantes. Ces exceptions se révèlent être en lien avec les fondamentaux de l'activité économique de montagne.

Les très petits plans d'eau (sans indication de surface) ou ceux dont moins d'un quart des rives sont situés en zone de montagne ne sont pas soumis à ces règles.

Cette croissance exponentielle des exceptions rend pour le moins difficile le travail d'appréciation des services et aléatoire la règle de protection à terme.

**Pour les communes riveraines des lacs de plus de 1000 hectares**, l'article 187 de la Loi 2005-157 du 23 février 2005 avait complété le code de l'urbanisme en introduisant la possibilité pour les communes riveraines des lacs de plus de 1000 hectares et situées en zone de montagne de demander les secteurs où s'appliqueraient seules les dispositions de la loi littoral et ceux où s'appliqueraient celles de la loi montagne du 9 janvier 1985, ces dispositions devant être arrêtées dans un décret en Conseil d'État. Un décret d'application (n°2006-993 du 1er août 2006) de ce dispositif a été annulé par le Conseil d'État le 3 octobre 2008 et le dispositif, mis en place par la loi, a été supprimé par la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010. Au final, pour les communes du littoral et les communes riveraines des grands lacs les dispositions des lois Littoral et Montagne s'appliquent à tout leur territoire et ce sont les dispositions les plus contraignantes parmi ces deux textes qui doivent être respectées.

## **5- La protection de haute montagne**

La principale mesure concerne l'interdiction de réalisation des voies d'accès au-dessus de la limite forestière<sup>46</sup>. Des exceptions ont été toutefois introduites dans le cas de désenclavement d'agglomérations existantes ou de massifs forestiers, ou sur des considérations de défense nationale ou de liaison internationale (article L.145-6 du code de l'urbanisme). Cette interdiction concerne également les remontées mécaniques et l'aménagement du domaine skiable.

---

<sup>45</sup> Cette ouverture fait suite aux difficultés rencontrées pour la création d'un musée consacré à une cité lacustre sur les rives d'un lac qui l'avait abritée. L'ensemble de ces dérogations est intervenu pour répondre aux difficultés d'application de dispositions introduites par la loi SRU (article L.145-5 du code de l'urbanisme) qui s'étaient avérées inapplicables.

<sup>46</sup> Dont les routes nouvelles de vision panoramique, de corniche ou de bouclage...

## 8. Note sur les parcs naturels régionaux (PNR)

Les parcs naturels régionaux (PNR), par leur statut, doivent se poser en véritables partenaires du territoire et jouer un rôle d'animation, de conseil et de développement économique et social tout en s'attachant à maintenir les activités et le patrimoine naturel et culturel, notamment bâti. Ils ont aussi pour mission l'accueil, l'éducation et l'information du public.

La création d'un parc, à l'initiative d'une région, vient consacrer un territoire remarquable, dont il est souhaitable de protéger la qualité paysagère et le patrimoine naturel, historique ou culturel. Une charte définit le programme de conservation, d'étude et de développement à mettre en œuvre sur le territoire, généralement sur une période de 12 ans. *« La charte du parc détermine pour le territoire du parc naturel régional les orientations de protection, de mise en valeur et de développement et les mesures permettant de les mettre en œuvre. Elle comporte un plan élaboré à partir d'un inventaire du patrimoine indiquant les différentes zones du parc et leur vocation. La charte détermine les orientations et les principes fondamentaux de protection des structures paysagères sur le territoire du parc »* (Article L.333-1 du code de l'environnement).

Les documents d'urbanisme sur le territoire du parc naturel régional doivent être compatibles avec les orientations inscrites dans la charte du parc. De ce fait, le projet de charte est soumis à une enquête publique préalablement à son approbation, mais les chartes ne peuvent pas être considérées comme des documents d'urbanisme. Les parcs assurent souvent des missions d'ingénierie pour les communes adhérentes, ce qui leur confère, au-delà de la gouvernance même du parc, une relation de proximité avec les élus et les habitants du parc. Ils disposent également d'agents qui parcourent le terrain, le connaissent et connaissent les acteurs locaux.

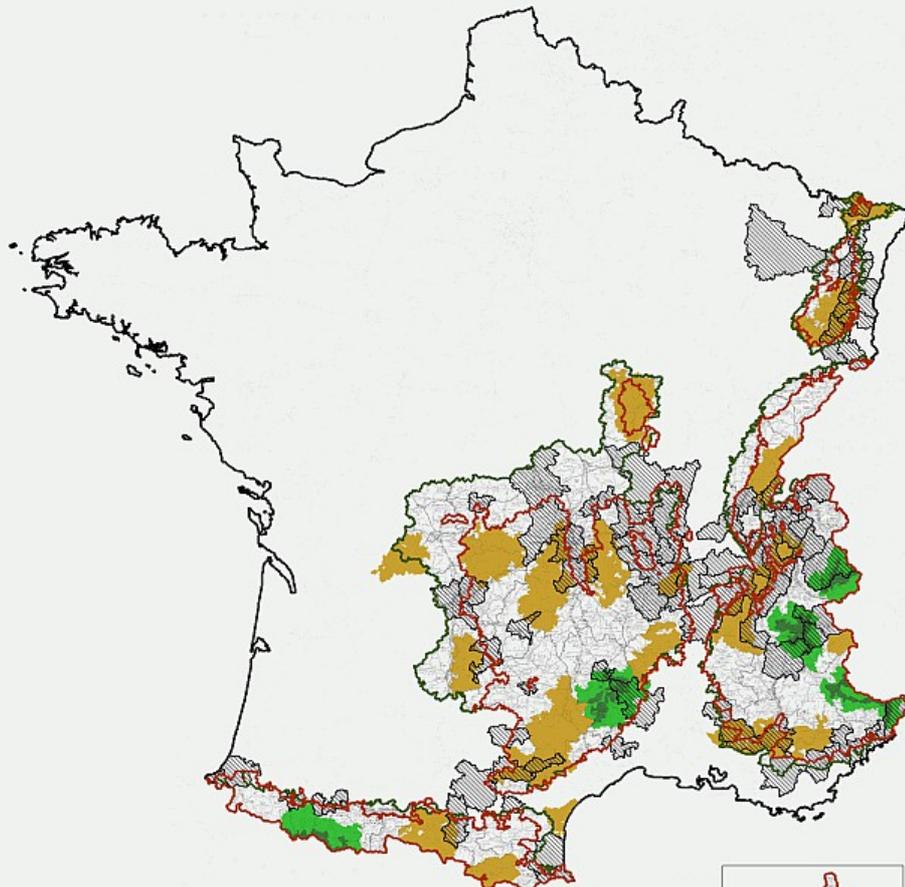
Un PNR n'est pas associé à des règles particulières de protection de l'environnement ou de l'urbanisme ; c'est cependant un espace où l'on recherche un développement respectueux des équilibres, voire une solution de maintien d'activités traditionnelles en déclin. Une fois classé, les territoires concernés obtiennent la marque « Parc naturel régional », label de l'État déposé à l'INPI. Cette marque permet à certains produits, prestations et savoir-faire d'être labellisés au profit du développement économique local.

Enfin, les parcs régionaux n'ont pas dans leur mission l'application des dispositions d'urbanisme propres à la montagne : toutefois ils conseillent et assistent les communes dans le traitement de leur compétence en urbanisme. Et comme certains d'entre eux l'ont montré, ils peuvent jouer un rôle de laboratoires d'idées et faire preuve d'inventivité pour rechercher des solutions originales de développement, ancrées dans l'esprit du territoire<sup>47</sup>.

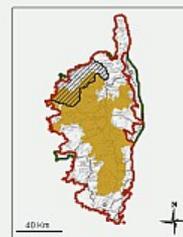
---

<sup>47</sup> Il est possible de citer l'éco-hameau de Bertignat réalisé dans le territoire du parc naturel régional du Livradois-Forez (Puy de Dôme)

## SCoT, Parcs Nationaux et Parcs Naturels Régionaux en montagne



- Parc Naturel Régional
- Parc National (Aire d'adhésion)
- Parc National (Coeur du parc)
- Périmètre de massif
- Périmètre de montagne
- SCoT



Cartographie réalisée par le CETE de Lyon - Avril 2013  
Sources des données: PNR : INPN 2012 - PN : INPN 2010  
SCAN 1000 - Copyright IGN  
Communes en zone montagne : DATAR/DGCL/MAAFRAT 31/12/2012





**Ministère de l'écologie,  
du développement durable  
et de l'énergie**

**Conseil général de  
l'environnement  
et du développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau des rapports  
et de la documentation

Tour Pascal B - 92055 La  
Défense cedex  
Tél. (33) 01 40 81 68 73

