

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

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

Fiche introductive

CADRE DE L'ÉTUDE SUR L'ÉCRITURE DES PLU DE MONTAGNE

1. PLU des zones de montagne : quid ?

Dans cette étude, l'expression « PLU de montagne » vise les PLU des communes ou des intercommunalités dont le territoire administratif est compris en tout ou partie dans ce que la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne désigne géographiquement par « zone de montagne ». Ces zones se caractérisent par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie plus difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques. Selon la loi Montagne¹, une commune peut être classée en zone de montagne si son territoire est concerné soit par un dénivelé important, soit soumis à un climat difficile du fait de l'altitude (ou par une combinaison des deux critères)². Près de 15 % des communes françaises sont ainsi concernées³, ce qui représente environ le quart du territoire national⁴. Une commune n'est toutefois soumise aux dispositions de loi Montagne que si elle a été classée en zone de montagne par arrêté interministériel. Un PLU, pas plus qu'un POS, ne peut entendre appliquer à un territoire non classé en zone de montagne par l'État les dispositions protectrices de la loi Montagne⁵.

Dans les départements d'outre-mer, beaucoup de communes sont aussi en zone de montagne⁶ et soumises à la politique de la montagne, mais les dispositions d'urbanisme particulières aux zones de montagne instaurées par la loi Montagne ne leur sont pas applicables⁷. La notion de PLU de montagne abordée ici ne concerne donc que les zones de montagne de métropole.

¹ Art. 3 et 4 de la loi Montagne.

² Selon l'arrêté du 28 avril 1976 (JO 7 mai 1976, p. 2752), le territoire de montagne en métropole doit correspondre aux caractéristiques suivantes : altitude supérieure à 700 mètres (600 m pour les Vosges), pente moyenne supérieure à 20 % ou combinaison des deux facteurs.

³ Nombre total de communes de montagne : 6 227. De moins de 200 habitants : 2 479. De 1 000 à 3 000 habitants : 727. De 200 à 500 habitants : 1 752. De 3 000 à 10 000 habitants : 226. De 500 à 1 000 habitants : 981 De plus de 10 000 habitants : 48. Site ANEM juin 2009.

⁴ Les zones de montagne sont regroupées en massifs : Alpes, Corse, Jura, Massif Central, Pyrénées, Vosges, plus un massif par DOM (Réunion, Martinique, Guadeloupe...).

⁵ CAA Lyon 29 déc. 2005, Commune de Seyssins, req. n° 03LY00828, *BJDU* 4/2006, p. 305.

⁶ Dans les départements d'outre-mer, les zones de montagne comprennent les communes et parties de communes situées à une altitude supérieure à 500 mètres (Réunion) et à 350 mètres dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique – voir art. 4 de la loi Montagne.

⁷ Les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion sont censés être couverts par des dispositions spéciales : voir art. 98 et 99 de la loi Montagne. Pour la Guyane, rien n'est prévu par la loi Montagne, mais la doctrine considère que le dispositif n'y est pas applicable. Voir D. Blanchet, *Le droit de l'urbanisme dans les régions et départements d'outre-mer*, DAUH 8/2004, p. 215 ; H. Jacquot, *Loi Montagne, Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique*, (dir. Y. Jégouzo), Le Moniteur 2012, p. 570.

2. Spécificités du PLU de montagne

Même si, comme le littoral, la montagne est classée en territoire à enjeux spécifiques par la DATAR, le code de l'urbanisme ne prévoit pas, en dehors de quelques dispositions, de mesures particulières à la montagne concernant l'écriture des PLU. Le code est conçu comme devant s'appliquer à une généralité de situations territoriales. Le droit commun s'applique donc en montagne à savoir les dispositions du *chapitre III du titre II du livre I du code de l'urbanisme*. Pourtant, il existe bien une planification d'urbanisme propre à la montagne. Si le PLU de montagne n'obéit pas à un régime juridique spécifique, son écriture est marquée par des particularités qui font qu'elle n'est pas tout à fait assimilable à celle des PLU classiques. Elle est conditionnée par les défis environnementaux ou économiques que doivent relever les communes :

- d'une part, indépendamment des dispositions générales du code de l'urbanisme encadrant l'écriture des PLU, il existe dans ce même code ainsi que dans d'autres législations des règles dont l'application est adaptée aux territoires de montagne. Ces règles résultent de la loi Montagne du 9 janvier 1985 qui encadre spécifiquement l'urbanisme au moyen de « *dispositions particulières aux seules zones de montagne* » (et conditionne par exemple la détermination des zonages)⁸ ou de dispositions applicables à l'ensemble du pays mais qui trouvent davantage à s'appliquer en montagne du fait d'une concentration de leurs objets : outils de protection de la nature ou de protection contre les dangers de la nature ;
- d'autre part, certaines thématiques habituelles traitées par les PLU sont plus spécifiquement abordées par les PLU de montagne. Cela résulte d'une forme de tropisme lié à l'existence de conditions de vie plus difficiles qu'ailleurs et qui impose de prendre des mesures spécifiques de protection des vies humaines ou de développement des activités économiques représentatives de la montagne (tourisme et agro-pastoralisme pour l'essentiel).

3. Particularités de la procédure d'élaboration

Concernant la procédure d'élaboration des PLU, qui n'est pas le sujet de ce rapport, on évacuera dans cette fiche introductive quelques spécificités en territoire de montagne. Par exemple les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont souvent associés à l'élaboration des PLU tout simplement parce qu'ils sont nombreux en zone de montagne⁹. Ensuite, les montagnes françaises délimitant souvent des frontières nationales, les PLU des territoires frontaliers doivent prendre en compte l'occupation des sols dans les territoires des États limitrophes¹⁰. Par ailleurs et dans la mesure où, à ce jour, il existe encore peu de SCOT de montagne, l'élaboration d'un PLU ayant pour conséquence une réduction des surfaces des zones agricoles est soumise pour avis à la commission départementale de la consommation des espaces agricoles

⁸ CE 10 mai 1995, Commune de Saint-Blaise, req. n° 1494 85 ; Mireille Deveze, *Le zonage en milieu montagnard*, thèse Nice, 1997.

⁹ C. urb., art. L. 121-4 ; c. env. art. L. 331-3 III.

¹⁰ L'article L. 121-4-1 du code de l'urbanisme trouve à s'appliquer.

prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural¹¹. Enfin, la commission départementale compétente en matière de nature, paysages et de sites est fréquemment sollicitée, son avis étant requis sur les études justifiant une urbanisation en discontinuité de l'existant ou sur les projets de restauration des chalets d'alpage (voir fiches n°2 et n°5).

On observera aussi qu'en zone de montagne, il peut potentiellement exister des PLU partiels, ce qui fait figure d'étrange exception à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme qui exige qu'un PLU couvre l'intégralité d'un territoire communal ou intercommunal. L'alinéa 5 de l'article L. 123-1 énonce que dans les communes couvertes par un SCOT qui identifie les *secteurs d'aménagement et de développement touristique d'intérêt intercommunal*, un PLU partiel couvrant ces secteurs peut être élaboré par un EPCI compétent, sous réserve que chaque commune concernée couvre sans délai le reste de son territoire par un PLU¹².

4. **La perception des enjeux d'urbanisme en zone de montagne**

La planification urbaine de montagne n'est pas très développée. Il existe encore assez peu de PLU et il subsiste beaucoup de POS anciens dont certains contiennent des dispositions contraires à la loi Montagne (laquelle prime pourtant). Ce relatif manque d'appropriation des outils juridiques d'urbanisme est en grande partie dû à l'insuffisance des moyens locaux d'ingénierie. Par ailleurs, l'application de la règle d'urbanisme générale est parfois malaisée. Les PLU de montagne sont rédigés en utilisant au mieux les possibilités du droit de l'urbanisme, qui ne sont pas suffisamment corrélées aux problématiques locales (notamment touristiques).

De plus, la rédaction des PLU en zone de montagne se réalise encore dans le cadre communal, sans grande solidarité territoriale. La faiblesse de la coopération intercommunale s'explique par des habitudes de vie dépendant de la géographie des lieux mais aussi du fait que les richesses de « l'or blanc » ne se partagent pas facilement. À noter qu'il existe encore peu de SCOT englobant des territoires à forte problématique de montagne. Les PLU de montagne, à ce jour, ne sont donc ni contraints par le contenu des SCOT, ni abrités sous les SCOT lorsque ceux-ci viendraient bloquer l'application directe aux PLU de normes supérieures. Or, il y aurait un intérêt majeur à envisager la planification dans un cadre intercommunal pour pouvoir mieux traiter des enjeux du développement durable. On sait que, par exemple, le phénomène d'étalement urbain que l'on connaît quasiment partout en France n'épargne pas l'espace montagnard, bien au contraire¹³.

Enfin, en montagne, toutes les communes ne connaissent pas les mêmes enjeux d'urbanisme. En réalité, pour la plupart des communes, notamment celles sans pratique des sports de neige, les PLU ne se démarquent pas ou très peu de ceux

¹¹ C. urb., art. L. 123-6. Toujours à propos de la question agricole et sans lien spécifique avec la montagne voir aussi c. urb., art. R. 123-17.

¹² Cette disposition avait été instaurée par l'article 12 de la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003. C'était une mesure de circonstance introduite par le biais d'un amendement d'un sénateur savoyard. En apparence elle ne concerne pas que la montagne, sauf qu'elle a été établie spécialement pour maintenir en vigueur ce que permettait le régime des POS, à savoir la possibilité pour des communes qui partagent une station de ski ou l'abord d'un lac de disposer d'un plan partiel afin de faciliter – notamment – la mise en œuvre rapide de projets UTN.

¹³ En dix ans, entre 1999 et 2010, l'espace occupé par des zones urbaines a augmenté de 19 %. Le rythme de croissance de l'espace urbain entre les recensements se rapproche de ce que l'on avait connu dans les années 1950-1960 (INSEE Première août 2011, n°1364).

des autres communes de France. En revanche, sur les lieux de grande pression foncière, les règles d'urbanisme issues du PLU sont souvent utilisées en fonction des objectifs politiques et seront vécues soit comme des freins soit comme des leviers importants du développement économique. Cette utilisation le sera encore davantage au regard des problèmes de réchauffement climatique, les sols étant convoités pour la construction.

5. Contenu des fiches et ultimes précisions

Nous n'avons pas retenu l'idée de dédier exclusivement une fiche à la traduction des dispositions de la loi Montagne¹⁴ dans les PLU. Pour autant, cette loi qui a valeur de symbole façonne nécessairement l'écriture des PLU et ses dispositions dérogatoires au droit commun de l'urbanisme sont à combiner très souvent avec d'autres dispositions du code de l'urbanisme applicables partout en France. Incontournable, elle est présentée de manière transversale et se retrouve dans chaque fiche. De surcroît, les thèmes déjà abordés dans le cadre du séminaire sur l'écriture des PLU et qui sont utiles aux PLU de montagne dans tout ce qu'ils comptent de commun aux autres PLU ne sont pas traités ici ou, s'ils le sont, c'est de manière brève¹⁵.

La première fiche est consacrée à l'**encadrement normatif** des PLU de montagne. La seconde aborde la contribution du PLU au **développement des activités humaines** à travers les activités économiques ou la politique d'hébergement. La troisième traite de la **prévention des risques naturels prévisibles en montagne** et donc le rôle que doivent jouer les PLU pour éviter la perte de vies humaines. La quatrième fiche présente la contribution spécifique des PLU de montagne à la **protection de l'environnement**. Une cinquième fiche étudie la **contribution du PLU à la préservation du patrimoine caractéristique de la montagne**. Enfin, une sixième et dernière fiche évoquera la situation juridique dans laquelle se trouvent les **communes contraintes à la fois par la loi Montagne et par la loi Littoral**.

¹⁴ Dispositions aujourd'hui insérées dans le code de l'urbanisme.

¹⁵ Cf. P. Valadou, *PLU et Agriculture* ; F. Priet, *PLU et risques* ; J.-F. Inserguet, *Écriture des règlements de zone N*, etc. Enfin, dans la mesure où certains thèmes sont convergents, il est conseillé de lire les fiches de Loïc Prieur sur l'écriture des *PLU Littoraux*.