

## >> 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 4

## LA CONTRIBUTION DU PLU A LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Nous allons aborder successivement l'impact environnemental des PLU de montagne (1), les zones naturelles en montagne (2) et la protection des rives des petits plans d'eau (3).

### 1. La mesure de l'impact environnemental des PLU de montagne

C'est formellement dans le rapport de présentation du PLU que les communes ou les intercommunalités doivent justifier de la mesure de l'impact environnemental des choix d'urbanisme retenus. Le juge administratif exerce un contrôle normal pour apprécier le respect des prescriptions des articles L. 121-11, L. 123-1-2 et R. 123-2 du code de l'urbanisme. L'insuffisance ou l'imprécision du rapport de présentation d'un PLU au regard de la prise en compte des aspects environnementaux est une illégalité externe. Le contrôle excède la recherche des seules erreurs manifestes d'appréciation<sup>1</sup>. L'exigence de la mesure de l'impact environnemental peut être satisfaite de plusieurs manières qui, les unes comme les autres, constituent une des composantes majeures du rapport de présentation. Le PLU fait l'objet :

- soit d'une **étude d'environnement**<sup>2</sup> qui analyse l'état initial de l'environnement, les effets des options du plan sur l'environnement et les mesures de protection projetées<sup>3</sup> ;
- soit d'une **évaluation environnementale** ou **évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (EIPPE)**<sup>4</sup>. Les PLU de montagne sont, plus que d'autres, concernés par l'EIPPE car ils sont susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement (quasi présomption) compte tenu notamment de la superficie du territoire auquel ils s'appliquent, de la nature et de l'importance des travaux et aménagements qu'ils autorisent et de la sensibilité du milieu dans lequel ceux-ci doivent être réalisés<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> CE 21 juin 1999, Commune de Sainte-Léocadie, req. n° 158320. – CE 22 nov. 1985, Min. Urbanisme c/ Daniau, req. n° 59719.

<sup>2</sup> Ce n'est pas son nom exact, mais c'est pour la distinguer de l'EIPPE. Cette étude a été imposée par la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976.

<sup>3</sup> C. urb., art. R. 123-2.

<sup>4</sup> C. urb., art. R. 123-2-1. Son origine est la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (JOCE L 21 juill. 2001). Selon l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, les PLU sont soumis à l'EIPPE du fait qu'ils déterminent l'usage de petites zones au niveau local.

<sup>5</sup> C. urb., art. L. 121-10.

L'article R. 121-14 du code de l'urbanisme fixe les conditions de soumission des PLU aux EIPPE (cet article a évolué depuis le décret n°2012-995 du 23 août 2012). Au 1<sup>er</sup> février 2013<sup>6</sup>, font obligatoirement l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion de leur élaboration<sup>7</sup> :

- Les PLU intercommunaux comprenant les dispositions d'un schéma de cohérence territoriale et ceux qui tiennent lieu de plans de déplacements urbains<sup>8</sup> ;
- les PLU dont le territoire comprend en tout ou partie un site Natura 2000<sup>9</sup> ;
- les PLU couvrant le territoire d'au moins une commune littorale au sens de l'article L. 321-2 du code de l'environnement<sup>10</sup> ;
- les PLU situés en zone de montagne qui prévoient la réalisation d'une UTN soumise à autorisation en application de l'article L. 145-11<sup>11</sup>.

On notera que les PLU pour lesquels la loi n'impose pas la réalisation d'une EIPPE peuvent aussi en faire l'objet à l'occasion de leur élaboration après un examen « au cas par cas »<sup>12</sup>. Peuvent ainsi faire l'objet de l'EIPPE, les PLU qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement au sens de l'annexe II de la directive 2001/42 CE du 27 juin 2001. Les PLU dont le territoire est seulement bordé d'un site Natura 2000 peuvent être, par exemple, concernés ou les PLU prévoyant une UTN autorisée par un SCOT<sup>13</sup>.

De surcroît, une évaluation environnementale peut être exigée à l'occasion des procédures d'évolution des PLU. Le principe est que ces procédures d'évolution (modifications ou révisions) donnent lieu soit à une EIPPE nouvelle soit à une actualisation de l'EIPPE réalisée lors de leur élaboration, sauf dans le cas où les évolutions ne concernent que des changements qui ne sont pas susceptibles

---

<sup>6</sup> Selon le régime applicable jusqu'au 31 janvier 2013 et issu de l'article R. 121-14 du code de l'urbanisme, sont soumis à EIPPE :

- les PLU dont le territoire abrite un site Natura 2000 (ou dont le territoire est en limite d'un tel site) dans la mesure où le PLU est un document susceptible d'affecter un tel site individuellement ou en raison de ses effets cumulés, sauf à ce que les autorités démontrent que l'urbanisation qu'encadre le PLU n'aura aucune d'incidence sur le site

- les PLU non couverts par un SCOT ayant fait lui-même l'objet d'une EIPPE, qui concernent un territoire d'une superficie supérieure ou égale à 5 000 hectares et comprenant une population supérieure ou égale à 10 000 habitants ; les PLU prévoyant la création, dans des secteurs agricoles ou naturels, de zones U ou AU d'une superficie totale supérieure à 200 hectares ; les PLU des communes de montagne qui prévoient la réalisation d'UTN soumises à l'autorisation du préfet de massif.

<sup>7</sup> C. urb., art. R. 121-14 II. Ces dispositions s'appliquent à l'élaboration ou à la révision d'un PLU lorsque le débat portant sur le PADD n'a pas encore eu lieu à la date d'entrée en vigueur du décret.

<sup>8</sup> C. urb., art. R. 121-14 I. 5° et 6°.

<sup>9</sup> C. urb., art. R. 121-14 II. 1° V. Fiche 1. Les zones de montagne accueillent beaucoup de sites Natura 2000. Cette évaluation « Natura 2000 » a préexisté à l'EIPPE (art. 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JO L 206 du 22 juillet 1992, p. 7-50).

<sup>10</sup> C. urb., art. R. 121-14 II. 2°.

<sup>11</sup> C. urb., art. R. 121-14 II. 3°. Que ce soit l'autorisation du préfet de massif ou celle du préfet de département, autorisations requises dès lors qu'aucun SCOT n'autorise ces UTN. V. fiche n°2.

<sup>12</sup> C. urb., art. R. 121-14 III. L'examen au cas par cas est défini à l'article R. 121-14-1 du code de l'urbanisme.

<sup>13</sup> V. fiches 1 et 2.

d'avoir des effets notables sur l'environnement<sup>14</sup>. Par exemple, les procédures d'évolution des PLU qui permettent la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 font l'objet d'une évaluation environnementale<sup>15</sup>. Mais d'autres situations d'évolution des PLU sont également soumises à l'EIPPE<sup>16</sup>.

Enfin, lorsqu'un PLU aura nécessité une évaluation environnementale, il conviendra de procéder au plus tard à l'expiration d'un délai de six ans à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision du PLU, à une analyse des résultats de son application, notamment du point de vue de l'environnement et de la maîtrise de la consommation des espaces<sup>17</sup>.

Le rapport de présentation du PLU de montagne va donc varier selon que l'EIPPE est nécessaire (voir le contenu maximaliste exigé à l'article R. 123-2-1 du code de l'urbanisme) ou non (voir le contenu minimaliste exigé à l'article R. 123-2 du même code).

## 2. **Les zones naturelles et forestières (N) en montagne**

Il s'agit du zonage préférentiel pour assurer d'une part la préservation des espaces et paysages naturels ou des écosystèmes (forêts, zones humides, etc.), d'autre part pour préserver l'homme des risques naturels. Notons que les documents graphiques du PLU de montagne peuvent aussi contenir des indications relatives au relief des espaces<sup>18</sup>. Même si depuis la loi SRU le zonage N des PLU ne permet plus autant la construction que sous l'empire des POS<sup>19</sup>, les possibilités ne sont pas négligeables. Nous nous bornerons toutefois à attirer l'attention d'une part sur les dangers du « pastillage » issu des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées (A) et d'autre part sur la pratique des transferts de COS, assez répandue en zone de montagne (B)<sup>20</sup>.

**Article L. 123-1-5 du code de l'urbanisme** – 14° [...] Dans les zones naturelles, agricoles ou forestières, le règlement peut délimiter des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées dans lesquels des constructions peuvent être autorisées à la condition qu'elles ne portent atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. Le règlement précise les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone.

---

<sup>14</sup> C. urb., art. L. 121-10 III.

<sup>15</sup> V. c. urb. art. R. 121-16 1° dans sa version applicable au 1<sup>er</sup> févr. 2013

<sup>16</sup> Sont concernées les procédures d'évolution des documents d'urbanisme mentionnés à l'article R. 121-14 du code de l'urbanisme : v. spécialement c. urb. art. R. 121-16 dans sa version applicable au 1<sup>er</sup> févr. 2013.

<sup>17</sup> C. urb., art. L. 123-13-1 puis art. L. 123-12-2 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013.

<sup>18</sup> C. urb., art. L. 123-1-8 (indications non propres aux zones N).

<sup>19</sup> Les POS de montagne ont largement profité des largesses des anciens textes. L'ancien article R. 123-18 prévoyait une batterie de catégories de zones N : NA (urbanisation future), NB (desservies partiellement par des équipements), NC (zones de richesses naturelles), ND (à protéger)...

<sup>20</sup> En outre, existe la possibilité d'autoriser les constructions ou installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics ainsi que les constructions ou installations nécessaires aux exploitations agricoles et forestières (C. urb. R. 123-8).

**Article R. 123-8 du code de l'urbanisme** (extrait) – En zone N, peuvent seules être autorisées :

- les constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole et forestière ;
- les constructions et installations nécessaires à des équipements collectifs ou à des services publics, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière dans l'unité foncière où elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysages. Les dispositions des trois alinéas précédents ne s'appliquent pas dans les secteurs bénéficiant des transferts de coefficient d'occupation des sols mentionnés à l'article L. 123-4, ainsi que dans les secteurs délimités en application du deuxième alinéa du 14° de l'article L. 123-1-5.

En zone N peuvent être délimités des périmètres à l'intérieur desquels s'effectuent les transferts des possibilités de construire prévus à l'article L. 123-4. Les terrains présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles et forestières sont exclus de la partie de ces périmètres qui bénéficie des transferts de coefficient d'occupation des sols.

#### **A. Le danger du « pastillage » : article L. 123-1-5, 14° du code de l'urbanisme**

Le zonage N (comme le zonage A) des PLU permet de construire « *dans des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées* » des constructions de toute nature. La pratique a fait émerger des micro-zones (« pastillage » en zones Nh, Nu, juste autour de fermes ou de maisons)<sup>21</sup>. Le pastillage n'est pas sans risque de mitage et permet par exemple de réhabiliter des bâtiments isolés à l'extérieur des bourgs, d'assurer la reconversion d'anciens bâtiments agricoles en habitations... La création de ces secteurs est encadrée. En effet, ils ne pourront accueillir des constructions qu'à la condition de ne porter atteinte ni à la préservation des sols agricoles et forestiers, ni à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages. Il revient au règlement du PLU d'être précis concernant les conditions de hauteur, d'implantation et de densité des constructions permettant d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone<sup>22</sup>. À l'intérieur des zones dans lesquelles des constructions ou installations sont admises, la constructibilité doit donc rester limitée et ne pas porter atteinte à la sauvegarde des sites, milieux naturels et paysages<sup>23</sup>. Tel n'est pas le cas lorsqu'une commune, après avoir défini une zone N dans son règlement du PLU au regard de la qualité des sites et milieux naturels, délimite un sous-secteur Nt qui prévoit des règles dérogatoires et d'importantes possibilités de construction, notamment sans limite de hauteur ni de COS<sup>24</sup>.

De surcroît, la création de secteurs de taille et de capacité d'accueil limitées ne peut conduire à contourner la loi Montagne et autoriser des constructions nouvelles qui ne seraient pas implantées en continuité de l'existant ou qui ne

---

<sup>21</sup> Le juge tenta de stopper la dérive des micro-zones constructibles qui pullulent en zone A ou N (CE 31 mars 2010, Commune de Châteauneuf-du-Rhône, req. n°313762). Mais par la loi du 12 juillet 2010 réaffirma la possibilité de le faire. Voir J.-F. Inserguet, *Écriture du règlement en zone A*, GRIDAUH, fiche 3.

<sup>22</sup> C. urb., art. L. 123-1-5 14°, Rép. min. n°54063, JOAN 14 sept. 2010, p. 10005 ou CE 31 mars 2010, Commune de Châteauneuf-du-Rhône, req. n°313762.

<sup>23</sup> CAA Marseille 3 mai 2001, Hedge, req. n°98MA01171.

<sup>24</sup> TA Grenoble 27 déc. 2010, req. n°0803704 (annulation de la délibération approuvant le PLU de la commune de Sain-Nizier-du-Moucherotte).

s'inscriraient pas dans les dérogations prévues par la loi<sup>25</sup>. Et s'il s'agit juste de permettre des constructions ponctuelles, les dérogations à la continuité permises par la loi Montagne peuvent parfois suffire<sup>26</sup>. Enfin, on a déjà évoqué l'inadaptation des zonages N aux formes d'artificialisation que représentent les éoliennes, les parcs solaires ou les équipements des domaines skiables (voir fiche n°2).

## **B. Les transferts de COS en zone N : un sport de montagne ?**

La pratique du transfert de coefficient d'occupation des sols (COS) trouve à s'appliquer en zone de montagne où l'habitat est dispersé. Cet outil poursuit un intérêt environnemental. Le transfert d'intérêt public sert en théorie selon l'article L. 123-1-5 13° du code de l'urbanisme à regrouper des constructions, à densifier et donc à protéger la qualité des paysages. Il permet de vider de leurs droits à construire des secteurs dont on veut absolument stopper l'urbanisation pour alimenter d'autres secteurs d'habitat diffus. Mais en zone de montagne, spécialement en station de tourisme, il a aussi un intérêt patrimonial lorsque le foncier est convoité. Les droits à construire (mètres carrés de surface de plancher) valent en effet beaucoup d'argent<sup>27</sup>.

Rappelons le mécanisme<sup>28</sup>. Dans les zones à protéger « *en raison de la qualité de leurs paysages et de leurs écosystèmes* »<sup>29</sup>, le COS peut être transféré d'un ou de plusieurs secteurs (émetteurs) à un ou des autres (récepteurs). Ces zones à protéger dans lesquelles les transferts de COS sont possibles forment en réalité tout ou partie d'une zone naturelle (N)<sup>30</sup>. Mais toutes les zones naturelles (N) ne peuvent faire l'objet de transferts de COS. Celles classées N en vertu d'autres critères que la qualité des paysages et des écosystèmes ne peuvent faire l'objet des transferts de COS (existence de risques, but historique, etc.). Cette condition est également applicable aux secteurs récepteurs mais, s'ils ont été retenus, c'est que l'intérêt de leur protection est moindre. Toutefois, les terrains présentant un intérêt pour le développement des exploitations agricoles et forestières sont exclus de la partie des périmètres qui bénéficie des transferts de COS<sup>31</sup>. Les secteurs récepteurs sont déjà composés de quelques constructions ou de groupes de constructions ou d'habitations car le transfert ne saurait conduire à déroger au

---

<sup>25</sup> Comme l'exigent les dispositions des articles L. 145-3 ou L. 145-5 du code de l'urbanisme : voir fiche n°2. Au demeurant, le classement en zone NB (constructions possibles en fonction des viabilités existantes) au POS d'un lieu-dit d'une commune de montagne tandis qu'il s'agissait d'une zone naturelle comportant deux exploitations agricoles et deux habitations à l'écart de tout bourg ou village existant est erroné : CAA Lyon 27 avr. 2004, Indivision Perrin Veyrat et Commune de Megève, req. n°03LY01119 et n°03LY01228 ; *Rec. CE*, tables.

<sup>26</sup> C. urb., art. L. 145-3 I et III : bâtiments nécessaires à la pratique du ski... Voir fiche n°2.

<sup>27</sup> Les associations foncières urbaines (AFU) sont aussi souvent utilisées en zone AU des PLU de montagne pour rationaliser la consommation des sols et redistribuer les droits à construire, si les propriétaires s'entendent sur le parcellaire.

<sup>28</sup> Voir c. urb., art. L. 123-1-5 13°, L. 123-4, R. 123-8, R. 123-10, R. 123-12 3°.

<sup>29</sup> L'article L. 123-1-5 13° cite les zones à protéger en raison de la qualité des paysages et des écosystèmes, l'article L. 123-4 seulement la qualité des paysages.

<sup>30</sup> Il n'est pas possible de mettre en œuvre ce mécanisme dans les zones A. Il s'agira des zones N au PLU ou ND au POS. C'est explicite à la lecture de l'article R. 123-12 du code de l'urbanisme qui énonce que dans les zones N les documents graphiques doivent faire apparaître ces zones à protéger en raison de la qualité de leur paysage où est applicable le transfert des possibilités de construction.

<sup>31</sup> C. urb., art. R. 123-8.

principe de continuité de l'urbanisation<sup>32</sup>. Il serait abusif que les secteurs récepteurs soient des secteurs qui devraient en réalité faire l'objet d'un classement autre que celui de la zone naturelle. De toute façon, les constructions sont censées respecter la vocation naturelle de la zone (car on est toujours en zone N « à protéger », même si ce zonage N est incohérent du fait que l'on favorise la construction)<sup>33</sup>. Tout terrain, situé dans la zone émettrice et pour lequel le transfert de COS est mis en œuvre, est frappé de plein droit d'une servitude administrative d'interdiction de construire<sup>34</sup> constatée par acte authentique publié au bureau des hypothèques. Cette servitude va suivre le bien en quelque main qu'il se trouve et s'appliquer aux transmissions futures. Les constructions sur le secteur récepteur ne sont autorisées qu'après les transferts de COS et la demande d'autorisation de construire est accompagnée du contrat ayant décidé du transfert et de la cession des droits à construire. La servitude reste opposable lorsqu'une éventuelle modification du PLU rend le secteur constructible. Elle ne pourra être levée que par décret sur avis conforme du Conseil d'État, ce qui est une contrainte redoutable. En conséquence, les autorités locales doivent autoriser le principe des transferts de COS avec retenue, car le mécanisme va figer tout développement en certains secteurs.

Il revient notamment au règlement du PLU d'encadrer les conditions du transfert de COS en vue de favoriser un regroupement des constructions. Spécialement, un soin doit être apporté aux zones réceptrices car les constructions ou extensions devront pouvoir s'intégrer en respect des paysages et des traditions architecturales locales et disposer des équipements. Le risque est qu'à terme, ces zones soient déclassées et deviennent des zones urbaines.

**Secteur « N e » (émetteur)** – Il est souvent possible de faire quelques travaux/restaurations tant que le transfert de COS n'a pas eu lieu, suivant le règlement de la zone N. L'ensemble de la zone à protéger est affecté d'un COS très faible. Les droits à construire, résiduels ou non, peuvent être transférés.

**Secteur « N r » (récepteur)** – Il est possible de construire soit par une réglementation spécifique de la zone N sur ce point, soit par renvoi au règlement d'une zone U (Uc...). Dans les secteurs récepteurs, les constructions ne pourront être autorisées qu'après ces transferts (en cumulant les droits à construire), le règlement du PLU fixant la densité maximale de construction dans ces secteurs (COS plus élevé) dans le respect de la loi Montagne. Il est possible de fixer des COS différents selon les secteurs récepteurs.

### 3. **Le PLU et la protection des rives des plans d'eau de montagne inférieurs à 1 000 hectares**

**Article L. 145-5 du code de l'urbanisme** – Les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares sont

<sup>32</sup> Voir fiche 2 ; c. urb., art. L. 145-3 (et ses exceptions).

<sup>33</sup> Le code de l'urbanisme mériterait d'être revu sur ce point. Ces secteurs récepteurs ne doivent pas être cependant confondus avec les « secteurs de taille et de capacité limitées » qui peuvent être délimités en zone N.

<sup>34</sup> Servitude ambiguë : elle a certes un caractère d'intérêt public mais aussi le caractère de servitude civile puisqu'elle grève un fonds dans l'intérêt d'un fonds voisin. Elle est d'ailleurs établie par contrat. Le transfert est un acte privé, notarié, avec paiement d'une somme (le prix du marché pour les mètres carrés obtenus grâce au transfert, payée généralement à l'obtention du permis, avec clause résolutoire en cas de non-obtention du permis de construire).

protégées sur une distance de trois cents mètres à compter de la rive ; y sont interdits toutes constructions, installations et routes nouvelles ainsi que toutes extractions et tous affouillements [...].

Ce principe de protection à vocation géographique limitée issu de la loi Montagne (A) concerne la partie naturelle des rives des plans d'eau (B) mais souffre d'exceptions (C).

#### **A. Le principe de protection des parties naturelles des rives dans une bande de 300 mètres**

Les plans d'eaux concernés sont naturels ou artificiels, peu importe leur dénomination (lacs, étangs...) dès lors que la superficie est inférieure à 1 000 hectares. Comme pour les autres espaces, le code de l'urbanisme n'impose pas la délimitation de la bande de 300 mètres ou de la partie naturelle de la rive dans le rapport de présentation ou les documents graphiques. Une telle matérialisation peut toutefois se concevoir pour faciliter le travail des services instructeurs<sup>35</sup>. À l'instruction de la demande d'autorisation de construire, la distance du projet par rapport au rivage sera vérifiée. Dans la bande de 300 mètres, la ou les parties naturelles seront généralement protégées par le règlement d'une zone N ou A. Ces zonages peuvent jouxter une zone U puisque la bande de 300 mètres est inconstructible sur les seules parties **naturelles** des rives.

#### **B. La notion de partie naturelle des rives des plans d'eau**

Dès lors que l'on reconnaît à un secteur de rive un caractère qui n'est plus naturel, les communes peuvent prévoir l'extension de ce secteur. La notion de partie naturelle est donc au cœur des interprétations, sous contrôle du juge administratif.

- Par exemple, le fait que des travaux de terrassement importants aient été réalisés lors de l'aménagement d'une station de remontées mécaniques n'enlève pas à la rive son caractère naturel dès lors qu'elle est dépourvue de toute construction antérieure<sup>36</sup>. La zone naturelle peut être encerclée par des parties urbanisées, voire même desservie par des réseaux. Sa protection sera d'autant plus importante.

A été également considéré comme situé en secteur naturel un terrain sans aucun aménagement de 12 000 mètres carrés situé en bordure d'un lac de l'Aveyron dans la bande des 300 mètres de la rive, compris entre un lotissement et des parcelles non construites jouxtant un barrage, d'autant qu'il constitue une coupure verte contribuant au caractère naturel de ce secteur, au demeurant partiellement incluse dans une ZNIEFF délimitée autour du lac. Le fait que le terrain ne soit pas boisé et qu'il soit desservi par l'ensemble des réseaux ne permet pas de considérer que le permis de construire respectait les dispositions de l'article L. 145-5 du code de l'urbanisme<sup>37</sup>. A été également jugée naturelle la portion d'une rive d'un lac du Jura qui est comprise entre le lac, des constructions existant au sud et à l'est sous la forme d'un petit

<sup>35</sup> La distance de 300 mètres se calcule depuis la rive, ce qui est moins difficile à faire que pour la délimitation de la bande inconstructible de 100 mètres de la loi Littoral calculée par rapport à la limite haute du rivage.

<sup>36</sup> CE 9 oct. 1989, Fédération des sociétés pour l'étude et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest, req. n°82094 ; *Rec. CE*, tables p. 983.

<sup>37</sup> CAA Bordeaux 9 juin 2011, Association APTIVIL, req. n°10 BX02280. – Également cas proche d'un étang en Corrèze : CAA Bordeaux 4 mai 2006, req. n°03BX01875.

lotissement, dans la mesure où elle constitue une coupure verte qui contribue, en dépit de la présence d'une aire de stationnement à proximité du rivage, à conserver un caractère naturel au paysage du lac<sup>38</sup>.

- Mais n'a pas été jugée dans son état naturel la partie des rives d'un lac située à moins de 300 mètres d'une voie en projet, lorsqu'elle est bordée par une route nationale et une voie ferrée désaffectée<sup>39</sup>. Également, une rive n'est plus naturelle lorsqu'existe une excavation résultant de l'exploitation d'une carrière (de 3,6 ha), séparée du plan d'eau par une route départementale, ainsi que des installations nécessaires à celle-ci<sup>40</sup>.

### C. Constructions et aménagements possibles sur les parties naturelles

Depuis 1985, plusieurs modifications ont concerné l'article L. 145-5 et ont altéré sa portée protectrice. Le législateur a développé la possibilité d'envisager des constructions. Il a aussi permis d'exclure certains lacs du champ d'application de la loi. Pour mémoire, le législateur était allé à l'encontre de l'autorité de la chose jugée lorsqu'il permit par la loi du 9 février 1994<sup>41</sup> de valider un aménagement en ZAC autour du lac de Fabrèges (Pyrénées). Le juge administratif l'avait jugé illégal<sup>42</sup> (mais le projet était en partie réalisé...)<sup>43</sup>.

#### ■ Droit commun : les constructions ponctuelles qui peuvent être autorisées dans le secteur protégé

En vertu de l'alinéa 5 de l'article L. 145-5, ne peuvent être autorisés sur les rives protégées qu'un certain type de constructions ou d'aménagements. Ne peuvent être autorisés que :

- des bâtiments à usage agricole, pastoral ou forestier,
- des refuges<sup>44</sup> et gîtes d'étapes ouverts au public pour la promenade et la randonnée,

<sup>38</sup> Annulation d'un POS créant une zone d'urbanisation future (NA) : CE 1<sup>er</sup> juill. 1998, Commune de Doucier, req. n°171733 ; *Rec. CE*, tables p. 1212.

<sup>39</sup> Voir tunnel du Somport et sa voie d'accès : CE 23 oct. 1995, Association Artus et a., req. n°154401 ; *Rec. CE*, tables p. 873. Dans la même espèce, le fait de percer un tunnel à une profondeur de 130 mètres environ sous les rives d'un lac de montagne n'a pas été jugé comme une « extraction » ou un « affouillement » au sens de l'article L. 145-5.

<sup>40</sup> CE 28 juill. 2004, Société Thomas, req. n°256154 ; *Environnement* 2004, n°11, note L. Benoît.

<sup>41</sup> Laquelle avait créé une dérogation sur-mesure au principe de protection de l'article L. 145-5.

<sup>42</sup> CE 9 oct. 1989, Fédération des sociétés pour l'étude et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest, req. n° 82094 ; *Rec. CE*, tables p. 983.

<sup>43</sup> Avant qu'une autre loi ne supprime cette disposition en 2005 (une fois le projet validé elle était inutilisable ailleurs). Pour mémoire, les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement pouvaient, à titre exceptionnel, autoriser l'implantation, sur les rives d'un plan d'eau artificiel existant à la date de publication de la loi du 9 février 1994, d'une opération d'urbanisation intégrée à l'environnement dont la SHON n'excédait pas 30 000 m<sup>2</sup>.

<sup>44</sup> Le refuge répond à une définition précise (c. tourisme, art. D. 326-1 : un refuge est un établissement d'hébergement recevant du public, gardé ou non, situé en altitude dans un site isolé. Son isolement est caractérisé par l'absence d'accès tant par voie carrossable que par remontée mécanique de type téléporté ouverts au public et par l'inaccessibilité pendant au moins une partie de l'année aux véhicules et engins de secours. Le refuge est situé en zone de montagne...). Le Conseil d'État avait donné sa propre définition : CE 3 mai 2004, Commune de Risoul, req. n°253524. Le fait que certaines pièces soient réservées à l'usage privatif du gardien ne fait pas perdre au refuge sa qualité : CE 8 mars 2002, Comité écologique ariégeois, req. n°239067.



- des aires naturelles de camping,
- un équipement culturel dont l'objet est directement lié au caractère lacustre des lieux<sup>45</sup>,
- des installations à caractère scientifique si aucune autre implantation n'est possible,
- et des équipements d'accueil et de sécurité nécessaires à la pratique de la baignade<sup>46</sup>, des sports nautiques<sup>47</sup>, de la promenade ou de la randonnée,
- ainsi que des projets visés au 1° de l'article L. 111-1-2 du code de l'urbanisme<sup>48</sup>.

Le PLU peut néanmoins encadrer ces possibilités ponctuelles de construire au plan architectural ou paysager. Les projets peuvent ne pas être autorisés s'ils ne respectent pas les conditions du PLU ou les dispositions de la loi Montagne destinées à assurer la conciliation des intérêts en fonction des circonstances locales (atteinte aux bonnes terres agricoles, à la préservation des espaces caractéristiques du patrimoine montagnard etc.).

#### ■ **Constructions et aménagements rendus possibles dans des secteurs délimités par le PLU**

Par exception aux dispositions de protection des rives des plans d'eau, des constructions et aménagements peuvent être admis, **en fonction des spécificités locales**, dans certains secteurs délimités par un PLU avec l'accord du préfet et au vu d'une étude réalisée et approuvée dans les conditions prévues au a du III de l'article L. 145-3<sup>49</sup>. Ces conditions sont très restrictives et l'étude évoquée est celle qui doit justifier l'urbanisation en discontinuité. Elle obéit à un régime procédural et à un contenu contraignant<sup>50</sup>. La notion de spécificité locale est également sujette à interprétation. Mais, il n'en demeure pas moins que cette exception permet tout type de constructions ou d'aménagements, potentiellement importants et en rupture de continuité avec l'existant, y compris dans le cadre d'une UTM<sup>51</sup>.

---

<sup>45</sup> Cette disposition a facilité un projet de musée reconstituant une cité lacustre sur les berges du lac de Paladru à Charavines en Isère.

<sup>46</sup> Ce que n'est pas la construction de la première tranche d'un village de vacances comportant 35 maisons légères et une salle d'animation destinée à abriter des activités sportives et récréatives de toute nature : CE 15 avr. 1983, Commune du Menet, req. n°28555 ; *Rec. CE* p. 154 (appl. directive de 1977).

<sup>47</sup> Les équipements d'accompagnement des activités nautiques ou de baignade ne sont pas admis dès lors qu'ils ne peuvent être considérés comme des équipements nautiques (bar-restaurant, sanitaires, salle commune, crèche...). En l'espèce s'appliquait la directive de 1977 : CE 25 mai 1988, M. Montouillout, req. n°61538 ; *Rec. CE*, tables p. 1086.

<sup>48</sup> Nb. : l'adaptation, le changement de destination, la réfection, l'extension des constructions existantes ou la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, dans le respect des traditions architecturales locales.

<sup>49</sup> C. urb., art. L. 145-5, al. 3.

<sup>50</sup> Voir fiche n°2.

<sup>51</sup> CAA Bordeaux 1<sup>er</sup> mars 2012, Association Nature Comminges, req. n°10 BX02516.

**■ Les plans d'eaux exclus du régime protecteur<sup>52</sup>**

D'une part, le législateur a permis en 2005 de ne pas appliquer l'article L. 145-5 du code de l'urbanisme aux plans d'eau dont moins du quart des rives est situé dans la zone de montagne. Cette exclusion dépend de la volonté de l'État au moyen d'un arrêté du préfet coordonnateur de massif annexé, le cas échéant, au PLU<sup>53</sup>. D'autre part, les auteurs du PLU disposent aussi du pouvoir d'écarter l'application des dispositions de l'article L. 145-5 à certains plans d'eau en fonction de leur faible importance. Le règlement doit désigner ces plans d'eau<sup>54</sup>. Il s'agit d'une désignation qui, sans plus de précision, pourra être nominative et/ou cartographiée. En tout état de cause, il conviendra de motiver précisément cette exclusion dans le rapport de présentation et de justifier de la « faible importance » des plans d'eau (notion non définie) et du respect par ailleurs des autres principes généraux de la loi Montagne comme la protection des espaces naturels.

---

<sup>52</sup> Voir 7° et 8° alinéas de l'article L. 145-5 du code de l'urbanisme.

<sup>53</sup> Sur la procédure et les formalités de publicité voir c. urb., art. R. 145-15.

<sup>54</sup> C. urb., art. R. 123-9, dernier al.