

>> 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 5**LA CONTRIBUTION DU PLU A LA PRESERVATION
DU PATRIMOINE CARACTERISTIQUE DE LA MONTAGNE**

Article L. 145-3 du code de l'urbanisme – I. Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières sont préservées, [...] Peuvent être également autorisées, par arrêté préfectoral, après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites, dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard, la restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive existants lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière. Lorsque des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive, existants ou anciens, ne sont pas desservis par les voies et réseaux, ou lorsqu'ils sont desservis par des voies qui ne sont pas utilisables en période hivernale, l'autorité compétente peut subordonner la réalisation des travaux faisant l'objet d'un permis de construire ou d'une déclaration de travaux à l'institution d'une servitude administrative, publiée au bureau des hypothèques, interdisant l'utilisation du bâtiment en période hivernale ou limitant son usage pour tenir compte de l'absence de réseaux. [...]

II. Les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols comportent les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard.

La construction contemporaine en montagne obéit à des formes qui ne sont plus dictées autant que par le passé par les impératifs de la vie économique ou du climat. L'urbanisation recompose le paysage des communes de montagne du fait de typologies architecturales variées (styles disparates de chalets ou d'évocation du chalet), de l'emploi de nouveaux matériaux, de la multiplication des clôtures de propriétés ou de l'implantation désordonnée de bâtiments dans la pente. La construction ou la rénovation peut donc être légitimement encadrée dans le but d'assurer un minimum de cohérence et de fidélité à la mémoire des lieux. Les PLU ont une compétence générale de protection du patrimoine montagnard (1) bien qu'il existe un régime particulier pour les chalets d'alpage (2).

1. La compétence générale du PLU pour la protection du patrimoine montagnard

La protection du patrimoine caractéristique de la montagne peut se faire par le biais des servitudes d'utilité publique annexées aux PLU (monuments historiques, ZPPAUP ou AMVAP, sites classés, etc.). Mais, les PLU des communes de montagne peuvent aussi s'en charger.

Les rédacteurs du PLU tirent du II de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme une compétence générale en ce sens puisque les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols « *comportent* » (terme impératif) les dispositions propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard. À ce sujet le Conseil d'État est venu préciser que, « *sans*

préjudice des autres règles relatives à la protection des espaces montagnards, le II de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme prévoit que dans les espaces, milieux et paysages caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, les documents et décisions relatifs à l'occupation des sols doivent être compatibles avec les exigences de préservation de ces espaces ; que, pour satisfaire à cette exigence de compatibilité, les documents et décisions cités ci-dessus doivent comporter des dispositions de nature à concilier l'occupation du sol projetée et les aménagements s'y rapportant avec l'exigence de préservation de l'environnement montagnard prévue par la loi »¹.

De manière générale, le PLU peut assurer des protections spécifiques au patrimoine et déterminer des règles concernant l'aspect extérieur des constructions ou le positionnement des constructions par rapport aux courbes de niveau, etc. ou identifier et localiser les éléments de paysage et délimiter les immeubles à protéger ou à mettre en valeur et définir les prescriptions de nature à assurer leur protection². Également, le règlement peut désigner en zone A les bâtiments agricoles qui, en raison de leur intérêt architectural ou patrimonial, peuvent faire l'objet d'un changement de destination, dès lors que ce changement ne compromet pas l'exploitation agricole³. Ces bâtiments agricoles pourront être identifiés dans les documents graphiques du règlement. Une annexe spéciale ou une « fiche » du rapport de présentation justifiera les choix du PLU pour ce type de changement de destination et les prescriptions architecturales. Au titre de ces diverses protections, les cartes des PLU repèrent souvent ces éléments patrimoniaux remarquables au moyen de marquages (*, ▲...).

De surcroît, les DTA ont la faculté, en application de l'article L. 145-7-I, 2° du code de l'urbanisme, de désigner les espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard. La DTA des Alpes-Maritimes utilise cette possibilité. Elle énonce que la délimitation des espaces pourra « être précisée, en particulier, dans le cadre de l'élaboration ou de la révision des documents d'urbanisme, en prenant en compte la topographie et l'occupation des sols » (DTA p. 123).

2. Le PLU et les travaux concernant les chalets d'alpage

La notion de chalet d'alpage (A) est au cœur du dispositif d'encadrement des travaux (B). De son côté, le PLU n'est pas dépourvu de liens avec l'autorisation préfectorale (C).

A. La notion de chalet d'alpage

Le chalet d'alpage est un symbole du patrimoine montagnard. Sa définition, non donnée par le code de l'urbanisme, est au cœur des interprétations (comme le bâtiment d'estive). En la matière, une circulaire n°96-66 du 19 juillet 1996 insistait

¹ Le juge administratif commet une erreur de droit lorsqu'il considère qu'un projet de camping dans les espaces protégés par la loi Montagne au titre du II de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme est compatible avec l'exigence de préservation des espaces de montagne au motif qu'il permettrait de diminuer les atteintes au site par les « campeurs sauvages », sans rechercher si son insertion dans le site est en elle-même de nature à préserver l'environnement montagnard protégé par la loi : CE 24 avr. 2012, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, req. n°346439.

² Voir c. urb., art. L. 123-1-5 4° et 7°.

³ C. urb., art. L. 123-3-1.

sur la dimension professionnelle saisonnière et l'objectif de valorisation de ce patrimoine, notamment au profit de l'animation économique locale et de la promotion de filières artisanales⁴. Le juge administratif a aussi apporté sa contribution. Les chalets d'alpage sont « *des constructions en alpage traditionnellement utilisées de façon saisonnière pour l'habitat et les besoins professionnels des éleveurs et des agriculteurs* »⁵. Ses caractéristiques principales et cumulatives sont donc :

- situation en alpage⁶,
- une occupation saisonnière (principalement estivale),
- une destination professionnelle (uniquement élevage et agriculture⁷ objet historique des chalets d'alpage : en tout état de cause il s'agit de faire perdurer l'agro-pastoralisme).

Le chalet d'alpage ne peut pas être affecté de manière permanente à l'habitation, même si on y trouvera généralement des commodités pour le logement de saison ainsi qu'un espace de vie (cuisine...). Le bâtiment d'estive, que l'on ne trouve pas sur l'ensemble des massifs (il est davantage présent en Massif Central que dans les Alpes)⁸, répond aussi aux caractéristiques du chalet d'alpage et on lui appliquera la même règle de droit. Cependant, en pratique, il est plus spartiate et représente un abri des pâturages d'altitude sans grandes commodités (possibilité de dormir ou prendre un repas, possibilité de faire le fromage parfois).

On peut trouver aussi des « abris de berger » que peuvent autoriser dans les pâturages certains PLU, mais ils ne se confondent pas avec le chalet d'alpage et sont uniquement fondés sur la notion d'abri pour la surveillance des troupeaux (élevage seulement⁹). De faible surface, ils seront implantés uniquement en considération des principes de la loi Montagne¹⁰. Les bergeries hors alpages ou des simples granges ne sont pas non plus des chalets d'alpage. Il en va de même d'une « ferme-auberge » bien qu'exploitée seulement en période estivale par une personne qui y pratique aussi l'élevage de vaches laitières, y produit du fromage et y tient un restaurant. L'activité de restauration ne saurait être regardée comme étant de nature agricole, pastorale ou forestière ou nécessaire à de telles activités. Le projet d'extension à usage de salle de restaurant ne pouvait légalement être autorisé par le permis de construire¹¹.

Le chalet d'alpage ne saurait enfin se confondre avec le refuge, lequel répond à une définition précise depuis l'article 193 de la loi DTR du 23 février 2005¹².

⁴ Circulaire relative à la restauration ou la reconstruction des anciens chalets d'alpage et à l'extension limitée des chalets d'alpage existants destinés à une activité professionnelle saisonnière, NOR : EQUU9610132C, BOMELTT, 20 sept. 1996, 96-25 ; *Mon TP* 27 sept. 1997 (et note technique annexée).

⁵ TA Grenoble, Avis rendu au Préfet de Savoie, R. 212-1 CJA, 18 janv. 2002.

⁶ Ou pâturages d'été en altitude : terres de parcours d'été des troupeaux et prairies de fauche situés en montagne, quels que soient les massifs, au dessus des espaces de culture et de l'habitat permanent.

⁷ Agriculteurs de fauche, fromagers...

⁸ Buron, Mazut... L'estivage est le fait de mettre l'été les troupeaux sur les pâturages.

⁹ Qui est une activité agricole pouvant permettre l'application de l'article L. 145-3 I.

¹⁰ Notamment au titre des exceptions pour les bâtiments agricoles de l'article L. 145-3 I.

¹¹ CAA Nancy 31 oct. 1996, Alsace Nature, req. n°95NC01 291 ; *BJDU* 6/1996, p. 453.

¹² Aujourd'hui art. D. 326-1 du code du tourisme (voir fiche n°4).

B. Le régime d'encadrement des travaux sur chalets d'alpage

Si l'on n'est pas en présence d'un véritable chalet d'alpage, les travaux et les reconstructions relèvent du droit commun de l'urbanisme en combinaison avec les dispositions de la loi Montagne. Sinon, la loi Montagne a prévu un régime particulier d'encadrement à l'article L. 145-3 I du code de l'urbanisme, lequel poursuit deux objectifs : la protection et la mise en valeur du patrimoine montagnard. Un régime hybride s'applique et une autorisation spécifique de l'État – qui n'a pas souhaité laisser ici aux communes l'entière maîtrise des opérations afin d'éviter au maximum les dérives possibles car il s'agit d'une autre entorse au principe d'urbanisation en continuité – se cumule avec l'autorisation d'urbanisme classique, à savoir le permis ou la déclaration préalable¹³.

Ainsi, dans les espaces agricoles, pastoraux ou forestiers, il est possible de réaliser en dérogation avec le principe de continuité de l'urbanisation :

- des *restaurations* et des *reconstructions* d'anciens chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive¹⁴,
- ainsi que les *extensions limitées*¹⁵ des chalets d'alpage ou des bâtiments d'estive existants lorsque leur destination est liée à une activité professionnelle saisonnière¹⁶.

Ces dispositions sont ambiguës et, à notre sens, la destination des chalets d'alpage devrait toujours être l'activité professionnelle saisonnière, que les chalets soient restaurés, reconstruits ou étendus, que la destination professionnelle initiale soit maintenue ou que le chalet d'alpage soit affecté à une autre activité professionnelle pourvu qu'elle reste compatible avec l'élevage ou l'agriculture de saison. Mais la pratique montre une interprétation différente de ces dispositions : elle permet parfois d'autoriser la restauration de vrais anciens chalets d'alpage au sens architectural sans que la vocation professionnelle ne subsiste...

L'autorisation de l'État (préfet) est délivrée¹⁷ :

- après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites (avis simple),
- dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard,
- avec possibilité d'imposer par l'autorité compétente en urbanisme (préfet ou maire) une servitude administrative restreignant l'accès ou l'usage du bâtiment.

C. Les liens entre l'arrêté préfectoral « chalet d'alpage » et le PLU

L'autorisation spéciale (arrêté) relève de l'appréciation du préfet sous contrôle du juge, le PLU – s'il existe¹⁸ – n'étant pour lui qu'une référence parmi d'autres¹⁹. Les

¹³ Ce dispositif est issu de la loi n°94-112 du 9 février 1994 et ne figurait pas dans la loi Montagne en 1985.

¹⁴ Cela suppose que l'ancien chalet ne soit pas à l'état de ruines ou de vestige. Il faut au moins connaître son volume ou son gabarit initial : CE 11 mai 1994, M. J. Midali, req. n°129592.

¹⁵ Sur ces notions floues, voir la fiche n°2.

¹⁶ La loi ne précise pas la nature des activités « saisonnières » d'alpage (fabrication de fromages...) qui se distinguent donc des activités agricoles, pastorales ou forestières « régulières ».

¹⁷ Le délai de droit commun de la déclaration préalable ou du permis s'applique, majoré d'un mois pour la consultation de la commission des sites.

¹⁸ L'autorisation du préfet n'est pas liée à la présence d'un document d'urbanisme.

dispositions de l'article L. 145-3 I du code de l'urbanisme sont impératives et s'appliquent à toute demande d'utilisation ou occupation du sol quelles que soient les dispositions du POS ou du PLU²⁰. Le préfet délivre une autorisation dont l'objet est notamment de s'assurer que la valeur patrimoniale du chalet et la qualité du projet de rénovation justifient la dérogation au principe d'urbanisation en continuité. Cette autorisation spéciale est préalable à l'autorisation d'urbanisme. Elle ne se substitue pas à cette dernière qui seule permet d'engager les travaux. Elle ne préjuge pas du sens de la décision qui va être prise en matière d'autorisation d'urbanisme, car la demande d'autorisation sera examinée selon les règles habituelles applicables à la délivrance des autorisations (règles du code de l'urbanisme ou du PLU, SUP...). Il est souhaitable que le PLU améliore la complémentarité entre ces deux régimes et notamment identifie les bâtiments susceptibles d'être concernés et impose des prescriptions architecturales²¹. Le lien entre les deux autorisations est donc implicite. D'ailleurs, c'est sur le fondement et dans les limites de cette autorisation de principe que l'autorité compétente en matière d'urbanisme statue sur la demande d'autorisation individuelle de construire et peut notamment instituer, en plus, une servitude interdisant ou limitant l'utilisation du bâtiment. Cette servitude²² n'est pas une prescription de l'autorisation d'urbanisme, mais constitue une décision administrative distincte, susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir²³.

Si le préfet refuse l'autorisation, une décision favorable de l'autorité compétente en matière d'urbanisme ne permettra pas la rénovation du chalet d'alpage. Si le préfet autorise, l'autorité compétente²⁴ peut adjoindre des prescriptions d'urbanisme complémentaires, en faisant le cas échéant application des dispositions du PLU²⁵ précisant par exemple la manière de restaurer les chalets d'alpage, sans contredire les termes de l'arrêté préfectoral. Mais, l'autorisation d'urbanisme peut être aussi refusée si le projet est exposé à des risques naturels prévisibles²⁶.

¹⁹ CAA Lyon 12 oct. 2010, Commune de Sixt-Fer à Cheval, req. n°08LY02827.

²⁰ Ne commet pas d'erreur d'appréciation un préfet qui rejette la demande de restauration d'un chalet d'alpage au motif que le choix du matériau de couverture constitué d'un bac acier et non de lauzes, portait atteinte au patrimoine existant, quand bien même le POS prévoyait des couleurs grises pour les matériaux de toitures : CAA Lyon 9 nov. 2010, Min. écologie, req. n°10LY01293.

²¹ Comme préciser ce qui relève de la tradition locale en termes de formes, matériaux, couleurs, etc.

²² Publiée au bureau des hypothèques, elle peut interdire l'utilisation du bâtiment en période hivernale ou limiter son usage pour tenir compte de l'absence de réseaux. Lorsque le terrain n'est pas desservi par une voie carrossable, la servitude rappelle l'interdiction de circulation des véhicules à moteur de l'article L. 362-1 du code de l'environnement.

²³ CAA Lyon, 19 mai 2011, Mme Nadine A., req. n°09LY014 41.

²⁴ Les communes en général mais ce peut être de nouveau l'État en l'absence de PLU ou de POS.

²⁵ Les chalets d'alpage sont situés en toute hypothèse en zones A ou N du PLU.

²⁶ Utilisation des SUP, du RNU ou du PLU. Voir fiche 3 et Rép. min. n°08718, *JO Sénat* 11 mars 1999, p. 798.