

>> 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 6**LOI MONTAGNE, LOI LITTORAL : SITUATION DES COMMUNES
SOUS DOUBLE CONTRAINTE**

Une commune classée en zone de montagne peut être aussi une commune sur laquelle s'applique la loi Littoral du 6 janvier 1986, dans la mesure où elle est soit riveraine d'un rivage maritime ou océanique, soit riveraine d'un lac de plus de 1 000 hectares. À une exception près, le législateur n'a pas organisé clairement la partition de l'application territoriale de ces textes. Là où se chevauchent les deux lois se cumulent les contraintes juridiques lorsque les textes ne permettent pas de donner une priorité à l'une ou l'autre des lois. En pratique cette superposition est source de complexité même pour le juge lorsqu'il fait une application combinée et circonstanciée des deux textes¹.

Sur la rive de tous les lacs de montagne, la loi Montagne s'applique seule², à l'exception des lacs de plus de 1 000 hectares situés en montagne pour lesquels va s'appliquer une disposition spéciale de la loi Littoral³.

Dans les espaces proches du rivage⁴ des communes riveraines de la mer (le texte ne cite pas les lacs supérieurs à 1 000 ha), l'article L. 146-9 du code de l'urbanisme écarte expressément la loi Montagne au profit de la loi Littoral et c'est l'une des rares dispositions législatives atténuant l'application conjointe des deux lois⁵. À notre sens, on y fera donc application des seuls principes d'urbanisation de la loi Littoral issus de l'article L. 146-4 et qui imposent une extension limitée de l'urbanisation⁶. Le même article L. 146-9 établit une autre simplification applicable

¹ Voir CAA Marseille 13 mars 2008, Commune d'Aiguines, req. n°05MA02182. – CAA Marseille 19 janv. 2009, req. n°08MA04865. – CAA Marseille 9 avr. 2009, Commune de Baudinard-sur-Verdon, req. n°09MA00552. – CAA Marseille 4 déc. 2009, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, req. n°07MA02143. – CAA Marseille 25 nov. 2010, req. n°09MA00127. – CAA Marseille 6 juin 2011, req. n°09MA01968.

² C. urb., art. L. 145-5. Voir *supra* (protection des parties naturelles sur une bande de 300 mètres du rivage).

³ Disposition commune aux grands lacs intérieurs et aux rivages maritimes : l'article L. 146-4 III du code de l'urbanisme protège le littoral non urbanisé sur une bande de 100 mètres. La règle d'extension limitée de l'urbanisation de l'article L. 146-4 II s'y applique aussi concernant les parties déjà urbanisées des rives : CE sect. 26 mars 1999, SARL Société d'aménagement de Port-Léman, req. n°185141.

⁴ L'identification des espaces proches du rivage résulte « *in concreto* » des PLU et doit reposer sur des critères de distance, de covisibilité et de nature des espaces (CE 3 mai 2004, Mme Barrière, req. n°251534. Voir L. Prieur, *L'écriture des PLU littoraux*, GRIDAUH, 2011, fiche n°3, p. 7).

⁵ Art. L. 146-9, al. 2 « II. Dans les espaces proches du rivage des communes riveraines de la mer et incluses dans le champ d'application de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 précitée, les dispositions prévues à l'article L. 145-3 et à la section II du chapitre V du présent titre [nb. UTN] ne sont pas applicables ».

⁶ C. urb., art. L. 146-4 II « L'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage ou des rives des plans d'eau intérieurs désignés à l'article 2 de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 précitée doit

dans les communes riveraines des plans d'eau d'une superficie supérieure à 1 000 hectares : lorsqu'une autorisation UTN du préfet est nécessaire au titre de la loi Montagne, celle-ci vaut aussi accord du préfet au titre d'une disposition que prévoit la loi Littoral pour urbaniser les espaces proches du rivage en dérogeant aux critères de droit commun⁷.

Sur le reste du territoire communal, il sera fait application des dispositions des deux textes. On ne peut avoir par principe qu'une urbanisation en continuité de l'existant et en tout état de cause de caractère limité⁸. Sur les espaces proches des rives des plans d'eau inférieurs à 1 000 hectares, et au-delà de la limite des 300 mètres, il s'agira d'appliquer, comme sur le reste du territoire de la commune, les deux textes – deux motifs de droit – en fonction de la nature et de l'emplacement des projets. On fera éventuellement prévaloir le texte le plus restrictif au cas où des dispositions totalement concurrentes seraient susceptibles de s'appliquer à une situation donnée. *A priori*, mais rien n'est systématique, c'est la loi Littoral puisqu'elle n'autorise pas autant de possibilités d'étendre l'urbanisation que ne le fait la loi Montagne⁹. Elle impose aussi de prévoir dans les PLU des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation, de préserver les espaces remarquables du littoral ou de classer les espaces boisés¹⁰. Mais la loi Montagne s'appliquera lorsqu'il s'agit de sujets relatifs aux chalets d'alpage¹¹, aux routes situées en dessus de la limite forestière¹², à l'exigence de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard¹³ ou à la protection des terres agricoles¹⁴.

Quant à l'implantation de nouvelles routes de transit, elle est strictement réglementée dans les communes entrant dans le champ d'application de la loi Littoral puisqu'elles doivent notamment être à une distance minimale de 2 000

être justifiée et motivée, dans le plan local d'urbanisme, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ».

⁷ C. urb., art. L. 146-9 « I - Dans les communes riveraines des plans d'eau d'une superficie supérieure à 1 000 hectares et incluses dans le champ d'application de la loi n°85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, l'autorisation prévue à l'article L. 145-11 vaut accord du représentant de l'État dans le département au titre du paragraphe II de l'article L. 146-4 ».

⁸ Sur les espaces proches des rives des plans d'eau supérieurs à 1 000 hectares, la loi Littoral (c'est la seule qui nomme ce type d'espace) exige, si l'on s'en tient aux seuls principes sans évoquer ici les exceptions, une extension limitée de l'urbanisation, tandis que la loi Montagne permet seulement l'urbanisation en continuité de l'existant.

⁹ Pour ne donner qu'un exemple, sur le littoral (en dehors des espaces proches du rivages et de la bande des 100 m) le principe est que « l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » (c. urb., art. L. 146-4-I), là où la loi Montagne énonce davantage de possibilité d'urbaniser (notamment c. urb., art. L. 145-3 III, L. 145-9 ; voir *supra* fiche n°2). Une illustration autour de Lac d'Annecy : CAA Lyon 30 nov. 2010, Jean-Claude A, req. n°08LY02161.

¹⁰ Voir c. urb., art. L. 146-2, L. 146-6, al. 1.

¹¹ C. urb., art. L. 145-3 ; voir *supra* fiche 5.

¹² Routes : c. urb., art. L. 145-6

¹³ C. urb., art. L. 145-3 II.

¹⁴ C. urb., art. L. 145-3 I.

mètres du rivage. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas aux rives des plans d'eau intérieurs¹⁵.

L'application conjointe des deux lois sur certains territoires est souvent perçue par les élus locaux comme une accumulation excessive de contraintes. Cela concerne notamment les secteurs autour de grands lacs de montagne¹⁶, autour des communes littorales des Alpes-Maritimes, des Pyrénées-Orientales, des Pyrénées-Atlantiques et de la Corse. La loi du 23 février 2005 (art. 187) avait un temps essayé de résoudre les difficultés liées au chevauchement des deux lois autour des lacs de plus de 1 000 hectares. Dans les territoires concernés, elle avait permis, aux fins d'écartier les dispositions plus rigoureuses de la loi Littoral, une partition des territoires des communes riveraines sur la base de délimitations effectuées par décret en Conseil d'État à l'initiative concordante des communes riveraines, ou sur proposition de l'État après avis de ces dernières. Il n'était toutefois pas possible de porter atteinte à la protection de la bande des 100 mètres. Il s'agissait concrètement de définir les secteurs d'application de la loi Littoral dans chaque commune (en clair les restreindre) tandis que dans les autres secteurs des mêmes communes seule la loi Montagne –réputée plus permissive– trouvait à s'appliquer¹⁷. Bien que plusieurs lacs soient concernés en France, une seule procédure avait été engagée autour du lac d'Annecy. L'objectif était de pouvoir libérer du foncier pour l'urbanisation. Cette procédure de partition du champ d'application des deux lois a provoqué une polémique à propos d'un risque excessif de construction autour du lac du fait de la réduction des protections juridiques. La commune d'Annecy a demandé au Conseil d'État d'annuler le décret d'application de l'article L. 145-1, alinéa 2 du code de l'urbanisme. Elle a obtenu gain de cause et le décret a été annulé pour incompétence¹⁸. Peu après, la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 supprima la disposition législative. On est donc revenu à l'état du droit antérieur à la loi de 2005 et les PLU de ces communes restent très contraints.

¹⁵ Voir c. urb., art. L. 146-7 depuis la loi n°2003-590 du 2 juillet 2003 qui avait fait l'objet d'un amendement de circonstance de parlementaires savoyards dit « amendement Lac du Bourget » afin d'exclure la contrainte pour les plans d'eaux intérieurs...

¹⁶ Seize lacs de plus de 1 000 hectares sont concernés par l'application de la loi Littoral, dont une majorité en zone de montagne (Serre-Ponçon, Bourget, Annecy, Léman, Naussac, Vassivière, Sarrans, Grandval, Sainte-Croix).

¹⁷ Voir P. Hocreître, L'abrogation partielle de la loi Littoral autour des lacs de montagne de plus de 1 000 hectares, *AJDA* 2006, p. 1930.

¹⁸ Le pouvoir réglementaire ne pouvait prévoir les conditions de participation du public que l'article 7 de la charte réserve au législateur. Le juge en profita au passage pour consacrer la valeur constitutionnelle de l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement : CE 3 oct. 2008, Commune d'Annecy, req. n°297931.