

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

Jean-François Joye, Professeur de droit public à l'Université Savoie Mont Blanc

**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 établissements publics de coopération intercommunale compétents (EPCI) 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 (dite « loi Montagne ») désigne géographiquement par « zone de montagne ». Ces zones se caractérisent par des handicaps significatifs entraînant des conditions de vie difficiles et restreignant l'exercice de certaines activités économiques. Selon la loi Montagne<sup>1</sup>, 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)<sup>2</sup>. Près de 15 % des communes françaises sont ainsi concernées<sup>3</sup>, ce qui représente environ le quart du territoire national<sup>4</sup>. 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 (ou anciennement un POS), pas plus qu'une carte communale, ne peut entendre appliquer à un territoire non classé en zone de montagne par l'État les dispositions d'urbanisme protectrices de la loi Montagne<sup>5</sup>. Par ailleurs, le classement en zone de montagne au titre des zones agricoles défavorisées ne signifie pas classement en zone de montagne au titre du code de l'urbanisme<sup>6</sup>.

Dans les départements d'outre-mer, beaucoup de communes sont aussi en zone de montagne<sup>7</sup> et soumises à la politique de la montagne, mais les dispositions d'urbanisme particulières aux zones de montagne instaurées par la loi Montagne ne

<sup>1</sup> Art. 3 et 4 de la loi Montagne.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> L'ANEM estime que le nombre de communes classées en zone de montagne s'élève à 6158 (6092 en métropole et 66 en outre-mer) Site <http://www.anem.fr> (consulté le 31 oct. 2019).

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

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

<sup>6</sup> CAA Marseille, 16 juin 2011, Min écologie, n° 09MA01017 ou Rep. Min. n° 1893 : JOAN 7 juin 1993, p. 2883.

<sup>7</sup> 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.

leur sont pas applicables<sup>8</sup>. La notion de PLU de montagne abordée ici ne concerne donc que les zones de montagne de métropole<sup>9</sup>.

## 2. Les spécificités du PLU de montagne

### A. Planifier des territoires à enjeux spécifiques

Même si, tout comme le littoral, la montagne est classée en territoire à enjeux spécifiques par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), 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 la plupart des dispositions du *livre I du code de l'urbanisme*<sup>10</sup>.

Cependant, si globalement le PLU de montagne n'obéit pas à un régime juridique spécifique, son écriture est marquée par des particularités qui font que cette dernière n'est pas tout à fait assimilable à celle des PLU classiques. Elle est conditionnée par les défis environnementaux, économiques ou touristiques que doivent relever les communes :

– d'une part, certaines thématiques habituelles traitées par tout 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 en faveur du développement des activités économiques représentatives de la montagne (tourisme et agro-pastoralisme pour l'essentiel), d'assurer la préservation de la nature ou encore d'assurer la protection des vies humaines. Des dispositions applicables à l'ensemble du pays trouvent ainsi davantage à s'appliquer en montagne. Par ailleurs, ce sont les servitudes d'utilité publique de droit commun destinées à prévenir les risques naturels, fort nombreux en montagne (avalanches, éboulements, glissements de terrain, inondations) qui ont un impact sur l'écriture des PLU de montagne et sur la délivrance des autorisations d'urbanisme (typiquement, les plans de prévention des risques naturels prévisibles).

-d'autre 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 pour l'essentiel de la loi Montagne du 9 janvier 1985 modifiée par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (dite « loi montagne 2 »). Elles encadrent l'urbanisme au moyen de dispositions particulières aux seules zones de montagne, dispositions aujourd'hui détaillées dans le chapitre 2 du titre 2 du livre I du code de l'urbanisme (*c. urb., art. L. 122-1 et s.*). Il existe ainsi des principes

<sup>8</sup> 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. 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.

<sup>9</sup> Pour aller plus loin se référer à S. M. Moulin, Définir la montagne, ferait-il battre des montagnes ?, *Constr.-urb.*, n°5-2019, Etude 20.

<sup>10</sup> Ainsi, évidemment, les objectifs généraux que fixe l'article L. 101-2 du Titre préliminaire du code de l'urbanisme concernent les territoires de montagne (consommation économique du sol, renouvellement urbain, limitation des émissions de gaz à effet de serre, etc.) tout comme les dispositions du *Titre V* (plan local d'urbanisme) du même code, pour ne citer que ces exemples.

d'urbanisations et des procédures d'aménagement spécifiques (ex. Unités Touristiques Nouvelles : UTN).

Au-delà des règles du code de l'urbanisme, les PLU et les politiques d'urbanisme des territoires de montagne peuvent être marqués par le volontarisme de la loi Montagne. Ainsi, plusieurs objectifs listés par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 ont un impact sur la manière de mener les politiques d'urbanisme en montagne. En effet, la dynamique de progrès qui doit permettre à ces territoires d'accéder à des niveaux et conditions de vie, de protection sociale et d'emploi comparables à ceux des autres régions et d'offrir à la société des services, produits, espaces et ressources naturelles de haute qualité, ne peut manquer d'avoir une incidence sur la construction et l'urbanisme (*L. n° 85-30, 9 janv. 1985, art. 1er, al. 2*). Il en va de même du souhait de promouvoir la richesse du patrimoine culturel, de protéger les édifices traditionnels et de favoriser la réhabilitation du bâti existant ou d'assurer une meilleure maîtrise de la gestion et de l'utilisation de l'espace montagnard par les populations et les collectivités de montagne, etc. (*L. n° 85-30, 9 janv. 1985, art. 1er, 12<sup>e</sup> et 13<sup>e</sup>*), ou encore de l'affirmation qu'est d'intérêt général l'existence en zone de montagne d'un équipement commercial, d'un artisanat de services et d'une assistance médicale répondant aux besoins courants des populations et contribuant au maintien de la vie locale (*L. n° 85-30, 9 janv. 1985, art. 55*).

#### **B. Combiner ou articuler les dispositions particulières à la montagne avec les objectifs et procédures de droit commun**

L'application en zone de montagne des dispositions du code de l'urbanisme pose un certain nombre de difficultés du fait de la superposition de plusieurs régimes juridiques : d'un côté le droit général ou commun de l'urbanisme (au sens de droit d'application générale en France) et de l'autre le droit de l'urbanisme issu de régimes spéciaux dont l'application est propre à certains territoires à enjeux. On peut ajouter que d'autres droits spéciaux de l'urbanisme sont susceptibles de s'appliquer en montagne. Par exemple, les dispositions d'urbanisme particulières issues de la loi « Littoral » n° 86-2 du 3 janvier 1986 s'appliquent dans les communes riveraines des lacs de plus de 1 000 ha (les communes situées autour des grands lacs de montagne sont donc concernées : v. fiche 5).

Il s'agit d'appliquer les textes en fonction de leur contenu juridique propre mais aussi en considération de la nature et de l'emplacement des projets de construction. Deux grandes situations sont possibles.

#### **Exclusivité des régimes ou de certaines dispositions**

Si tel est le cas, un régime s'applique à l'exclusion d'un autre (un régime « chasse » l'autre, pour la totalité de son champ d'application). Cette exclusivité ressort à la lecture de la loi ou de la jurisprudence (c'est le cas du RNU dont l'application est exclue en zone de montagne pour l'application de la règle de constructibilité limitée<sup>11</sup>). Si la loi ou la jurisprudence ne sont pas suffisamment claires, l'interprétation des textes est nécessaire et le juge dira le droit en cas de contentieux. On fera prévaloir le texte le plus spécial au cas où des dispositions totalement concurrentes seraient susceptibles de s'appliquer à une situation donnée. Le régime spécial est en principe le plus restrictif en urbanisme (exemples de dispositions d'urbanisme particulières à la montagne d'application prioritaire : régime de

<sup>11</sup> Conseil d'Etat, 16 avr. 2012, Leca, n° 323555.

préservation des « bonnes » terres agricoles, construction en continuité, protection des abords des lacs, restauration des chalets d'alpage, etc.). Toutefois, suite aux nombreux assouplissements législatifs intervenus, certaines dispositions spéciales semblent devenues plus permissives que celles du droit commun (qu'il convient alors parfois d'appliquer en complément s'il est plus strict s'agissant du même objet : ex. le cas des annexes aux constructions, v. fiche 3).

### Combinaison des régimes ou application cumulative

En réalité, dans de nombreux cas de figure, les régimes sont tous susceptibles de s'appliquer, mais de manière complémentaire. Si les dispositions d'urbanisme particulières à la montagne énoncent un régime spécial (préservation des terres agricoles, construction en continuité, etc.), ce régime devient « pilote ». Le droit commun vient en complément sans aller à l'encontre des principes fixés par le régime dérogatoire. Par exemple, le règlement du PLU intervient utilement pour préciser les conditions de l'extension urbaine (hauteur, architecture des bâtiments, etc.) ou pour rendre possibles les exceptions prévues par le texte pilote (exemples, études de discontinuité des PLU, ou pour encadrer la restauration des chalets d'alpages). Là où la loi Montagne ne définit aucun principe d'urbanisation, c'est le droit commun qui s'applique en totalité (cas du milieu urbain dense de montagne notamment) ou d'autres textes (loi Littoral par exemple).

## 3. Les particularités de la procédure d'élaboration

La procédure d'élaboration des PLU n'est pas le sujet de ces fiches (dédiées à l'écriture des PLU). Néanmoins rappelons quelques spécificités de la procédure d'élaboration du PLU de montagne.

Du point de vue des acteurs impliqués, on peut mentionner le fait que les organismes de gestion des parcs naturels régionaux et des parcs nationaux sont souvent associés à l'élaboration des PLU de montagne, tout simplement parce qu'ils sont nombreux en ces zones<sup>12</sup>. 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 limitrophes<sup>13</sup>. Par ailleurs et dans la mesure où, à ce jour, il n'existe pas encore partout des SCOT « de montagne », lorsque le projet de PLU couvre une commune ou un établissement public de coopération intercommunale situés en dehors du périmètre d'un SCOT approuvé et a pour conséquence une réduction des surfaces des espaces naturels, agricoles et forestiers le projet de plan arrêté est soumis pour avis à la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers prévue à l'article L. 112-1-1 du code rural<sup>14</sup>. 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, sur les projets de restauration des chalets d'alpage et lorsque le projet de PLU prévoit la réalisation d'une ou plusieurs unités touristiques nouvelles locales (voir fiches n° 4 et n° 7).

<sup>12</sup> C. urb., art. L. 132-7.

<sup>13</sup> L'article L. 132-10 du code de l'urbanisme s'applique.

<sup>14</sup> C. urb., art. L. 153-16. Dans les départements dont le territoire comprend des zones de montagne, les représentants des collectivités territoriales de la Commission comptent au moins un représentant d'une commune ou d'un EPCI situé, en tout ou partie, dans ces zones.

Les principes de fond et les procédures du droit de l'environnement ou du droit de la décentralisation sont bien entendu applicables en zone de montagne, principes qui étaient naissants - voire pour certains embryonnaires - au moment de l'adoption de la loi Montagne de 1985 (évaluation environnementale, compensation écologique, urbanisme intercommunal, information et participation du public, etc.).

C'est du reste à l'occasion d'un contentieux relatif à un PLU d'une commune de montagne que le Conseil d'Etat a revu sa jurisprudence relative à la mise en œuvre de la concertation préalable<sup>15</sup>.

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

### **A. La loi Montagne et la recherche relative d'un équilibre entre développement et protection de la montagne**

La difficulté pratique réside dans la détermination de l'équilibre voulu par le législateur entre les deux thèmes distincts que sont le développement (principalement économique et social) et la protection de la montagne (principalement la nature). Il en ressort un droit reposant sur l'énonciation parallèle de principes d'aménagement et de protection de l'espace applicables en zone de montagne, les deux finalités étant entremêlées. L'un des exemples édifiants de disposition théorique recherchant l'équilibre est l'article L. 122-8 du code de l'urbanisme qui dispose que **la capacité d'accueil** des espaces destinés à l'urbanisation doit être **compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles**. La finalité de la protection de la nature dispose à l'évidence d'un caractère non absolu dans les textes. En pratique, il revient aux autorités compétentes en matière d'urbanisme la tâche de déterminer l'équilibre souhaité, notamment au moyen des outils de planification urbaine. *In fine*, il revient au juge administratif de trancher en cas de divergence d'appréciation de l'équilibre, ou plutôt du déséquilibre<sup>16</sup>.

Quoi qu'il en soit, il est désormais **impératif pour toutes les communes de montagne d'apporter des réponses aux enjeux de protection de l'environnement, de préservation de l'agriculture ou de réchauffement climatique**. C'est ce que l'article 1<sup>er</sup> de la loi « Montagne 2 » a du reste rappelé, mais que l'on trouve aussi énoncé à l'article faîtier du code de l'urbanisme (L. 101-2) fixant des objectifs d'urbanisme que doivent poursuivre toutes les communes de France. Les PLU doivent ainsi sérieusement motiver les projets de développement des constructions en montagne et apporter des réponses aux problématiques typiques des stations de montagne - notamment l'excès de lits « froids » - avant d'envisager de consommer encore plus de foncier naturel ou agricole, au risque de

<sup>15</sup> CE, 5 mai 2017, Commune de Saint Bon Tarentaise, n° 388902. Le moyen tiré de l'illégalité de la délibération initiale définissant les objectifs de la concertation préalable ne peut, eu égard à l'objet et à la portée de celle-ci, être utilement invoqué contre la délibération approuvant le PLU. Toutefois, la délibération initiale est susceptible de recours devant le juge de l'excès de pouvoir (ses vices pouvant être invoqués, notamment s'agissant d'une éventuelle insuffisance des modalités de la concertation qu'elle définit). De plus, les irrégularités ayant affecté le déroulement de la concertation au regard des modalités définies par cette délibération demeurent invocables à l'occasion d'un recours contre le PLU approuvé.

<sup>16</sup> J.-F. Moutte, L'appréciation par le juge administratif des rigueurs de la loi Montagne, in J.-F. Joye, L'urbanisation de la montagne : LGDJ, 2013, p. 93-105.

voir leur PLU annulé pour non-respect des objectifs généraux que fixe l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme (v. fiche 1)<sup>17</sup>.

Il conviendra aussi de procéder au plus tard à l'expiration d'un délai de 9 ans à compter de la délibération portant approbation ou de la dernière délibération portant révision du PLU, à une analyse des résultats de l'application du, notamment au regard au regard des objectifs visés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme<sup>18</sup>.

## B. Une appréhension globale des enjeux environnementaux et territoriaux encore peu effective

Tout d'abord, la rédaction des PLU en zone de montagne se réalise encore principalement dans le cadre communal, sans grande solidarité territoriale<sup>19</sup> et souvent sans grands moyens administratifs ou d'ingénierie. Cela peut expliquer un relatif manque d'appropriation des outils juridiques d'urbanisme. 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 », là où elles sont importantes, ne se partagent pas facilement. Et comme il n'existe pas encore beaucoup de SCOT intégrant les problématiques de développement et de protection de la montagne, bien des PLU de montagne 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 les enjeux du développement durable (mobilité, logements, etc.).

Cela étant, en montagne, toutes les communes ne connaissent pas les mêmes enjeux d'urbanisme. En réalité, pour la plupart des communes, notamment celles sans pratique du ski ou celle peu ou pas soumises à l'influence touristique, les PLU ne se démarquent pas ou très peu de ceux des autres communes de France.

## C. L'évaluation environnementale

C'est formellement dans le **rappor t de présentation** du PLU que les communes ou les intercommunalités doivent justifier de la mesure de l'impact environnemental des choix d'urbanisme retenus. 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 dont le contrôle excède la recherche des seules erreurs manifestes d'appréciation<sup>20</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.

---

<sup>17</sup> TA, Grenoble, 19 oct. 2017, SCI Jufra et a. c/ Cne d'Huez, n°1600090.

<sup>18</sup> C. urb., art. L. 153-27.

<sup>19</sup> En 2018, en métropole, 31% des communes de montagne étaient couvertes par des PLU approuvés contre 42% sur le reste du territoire. Pour les SCOT approuvés, la couverture était de 31% des communes contre 52% pour le reste du territoire (chiffres donnés par le Gouvernement : instruction du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme - NOR : TERL1826263J).

<sup>20</sup> CE 21 juin 1999, Commune de Sainte-Léocadie, n° 158320. – CE 22 nov. 1985, Min. Urbanisme c/ Daniau, n° 59719.

Le rapport de présentation du PLU va varier selon que l'EIPPE est nécessaire (voir le contenu maximaliste exigé à l'article R. 151-3 du code de l'urbanisme) ou non (voir le contenu minimaliste exigé à l'article R. 151-1 du même code).

Le PLU fait l'objet :

- soit d'une **évaluation environnementale** ou **évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement** (EIPPE)<sup>21</sup>. Les PLU de montagne seront souvent soumis à **évaluation environnementale** en vertu de l'article L. 104-2 du code de l'urbanisme qui vise les PLU « susceptibles d'avoir des effets notables sur l'environnement, au sens de l'annexe II à la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001, 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 ». Les territoires de montagne étant justement des milieux sensibles, l'évaluation peut être établie, après un examen au cas par cas (article R. 104-8 du code de l'urbanisme). Elle est également exigée par l'article R. 104-9 lorsque le territoire du PLU comprend en tout ou partie un site Natura 2000. Enfin, les PLU situés dans les zones de montagne font l'objet d'une évaluation environnementale à l'occasion de leur élaboration, de leur révision et de leur mise en compatibilité dans le cadre d'une déclaration d'utilité publique ou d'une déclaration de projet, lorsque ces procédures ont pour objet de prévoir la création ou l'extension d'une unité touristique nouvelle/UTN (l'article R 104-12 du même code).
- soit d'une **étude d'environnement**<sup>22</sup> qui analyse l'état initial de l'environnement, expose la manière dont le plan prend en compte le souci de la préservation et de la mise en valeur de l'environnement ainsi que les effets et incidences attendus de sa mise en œuvre sur celui-ci<sup>23</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>24</sup> s'ils 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. Par exemple, les PLU dont le territoire est bordé d'un site Natura 2000 peuvent être concernés ou ceux prévoyant une UTN autorisée par un SCOT.

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 d'avoir des effets notables sur l'environnement<sup>25</sup>. Par exemple, les procédures d'évolution des PLU qui permettent la réalisation de travaux, aménagements, ouvrages ou

<sup>21</sup> 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).

<sup>22</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>23</sup> C. urb., art. R. 151-1.

<sup>24</sup> C. urb., art. R. 104-8. L'examen au cas par cas est défini à l'article R. 122-18 du code de l'environnement.

<sup>25</sup> C. urb., art. L. 104-3.

installations susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000 font l'objet d'une évaluation environnementale.

On signalera que, suite à la loi Montagne 2, le Gouvernement a édicté une **instruction** dont le contenu pratique (au moyen de fiches thématiques illustrées<sup>26</sup>) peut aider les collectivités compétentes à rédiger leur PLU (*instruction du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme - NOR : TERL1826263J ; Texte non paru au journal officiel*)<sup>27</sup>. Par cette instruction, l'Etat ne veut toutefois fâcher personne. Malgré de nombreux mérites, l'instruction est décevante en ce qu'elle élude l'objectif par ailleurs affiché par le même Gouvernement, au même moment, d'atteindre « zéro artificialisation nette » (ZAN) en France le plus rapidement possible...<sup>28</sup>

## 5. Contenu des fiches et ultimes précisions

Afin de ne pas être redondant avec d'autres fiches du GRIDAUH sur l'écriture des PLU, les thèmes déjà abordés par d'autres auteurs ne sont pas traités ici ou, s'ils le sont, c'est de manière brève. Toutefois, il faut rappeler que l'écriture d'un PLU de montagne doit aussi prendre en compte ces thèmes<sup>29</sup>. En revanche nous présentons de manière transversale la manière dont les dispositions d'urbanisme particulières à la montagne influencent l'écriture du PLU.

La première fiche thématique est consacrée à **l'encadrement normatif** des PLU de montagne. La seconde aborde la contribution du PLU à **la préservation des terres agricoles**. La troisième traite de **l'extension de l'urbanisation dans le respect du principe de continuité**. La quatrième traite **des rapports entre les PLU et les unités touristiques nouvelles** (UTN). La cinquième fiche présente la contribution des PLU de montagne à **la protection des rives des lacs ou plans d'eau**. La

<sup>26</sup> 1.Le champ d'application des dispositions d'urbanisme spécifiques aux zones de montagne en France métropolitaine ; 2.L'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante ; 3.Les énergies renouvelables en montagne ; 4.Les rives des plans d'eau naturels et artificiels ; 5.Les unités touristiques nouvelles ; 6.La préservation des espaces agricoles, pastoraux et forestiers ; 7.La préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard ; 8.Les remontées mécaniques n'ayant pas pour objet principal de desservir un domaine skiable ; 9.Les routes nouvelles ; 10.Le statut des chalets d'alpage et des bâtiments d'estive.

<sup>27</sup> Elle a abrogé 2 circulaires qui étaient relativement utilisées par les communes à savoir la circulaire du 29 janvier 2008 relative aux unités touristiques nouvelles en montagne (NOR DEVU0757143C) et la circulaire n° 96-66 du 19 juillet 1996 relative à la restauration ou la reconstruction des anciens chalets d'alpage et à l'extension limitée des chalets d'alpage existants destinée à une activité professionnelle saisonnière (NOR EQUU9610132C).

<sup>28</sup> Objectif inscrit au « Plan biodiversité » présenté par le Gouvernement à l'été 2018. Sur ce sujet v. le Rapport de France Stratégie sur la stratégie zéro artificialisation (ZAN), paru le 23 juillet 2019 : <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-2019-artificialisation-juillet.pdf> V. également le vade-mecum officiel du ministère de la cohésion territoriale : <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/lutte-contre-le-talement-urbain-et-preservation-des-paysages-et-de-la-biodiversite>

<sup>29</sup> A retrouver sur <https://www.gridauh.fr/fr/> Cf. P. Valadou, *PLU et Agriculture* ; F. Priet, *PLU et risques* ; J.-F. Inserguet, *Écriture des règlements de zone A et 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*.

sixième aborde la **prévention des risques naturels en montagne** et donc le rôle que doivent jouer les PLU pour éviter la perte de vies humaines. Enfin, une septième fiche traite de la **contribution du PLU à la préservation du patrimoine caractéristique de la montagne**.