

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

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

Fiche 1**L'ENCADREMENT NORMATIF DES PLU DE MONTAGNE**

Comme sur le littoral, les territoires de montagne sont couverts par différentes strates normatives qui sont constituées de dispositions législatives et de divers documents de planification encadrant l'usage du sol. Cet environnement juridique supérieur ou périphérique relève pour l'essentiel du code de l'urbanisme, du code de l'environnement et du code du tourisme. Ces normes n'ont pas à être respectées de la même manière par les PLU. Leur degré d'opposabilité – et donc de contrainte sur la rédaction des PLU – est variable. Il convient de rappeler les normes qui s'imposent aux PLU en termes de compatibilité ou de prise en compte (1), puis quelques autres normes à considérer par les PLU de montagne (2).

1. Les normes qui s'imposent aux PLU en termes de compatibilité ou de prise en compte

Nous ferons un court état des lieux de l'architecture de la hiérarchie des normes applicables en montagne (A). Nous énumérerons certaines normes supérieures opposables aux PLU de montagne (B). Enfin, nous évoquerons les liens généraux entre les PLU et les dispositions d'urbanisme particulières à la montagne (C).

A. L'architecture générale de la hiérarchie des normes en zone de montagne

Comme tout PLU, le PLU de montagne **doit être compatible**, le cas échéant, avec le SCOT, le plan de déplacement urbain, le programme de l'habitat, le schéma de mise en valeur de la mer ou encore les dispositions particulières aux zones de bruit des aéroports (c. urb., art. L. 131-4). En l'absence de SCOT, il doit être compatible, s'il y a lieu, avec les dispositions particulières aux zones de montagne ou du littoral, les règles générales du fascicule du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), le schéma d'aménagement régional des régions d'outre-mer, le plan d'aménagement et de développement durable de Corse, avec la charte d'un parc naturel régional ou d'un parc national, avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux définis par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), ainsi qu'avec les objectifs de protection définis par les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), avec les directives de protection et de mise en valeur des paysages les objectifs de gestion des risques d'inondation définis par les plans de gestion des risques d'inondation (c. urb., L. 131-1, L. 131-7).

Le PLU doit également, s'il y a lieu, en l'absence de SCOT, **prendre en compte** les objectifs du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, les schémas régionaux de cohérence écologique, les schémas régionaux des carrières, les schémas départementaux d'accès à la

ressource forestière ainsi que les programmes d'équipement de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et services publics (c. urb., art. L. 131-2). Les PLU prennent en compte aussi le plan climat-air-énergie territorial (c. urb., art. L. 131-5).

B. Enumération de normes supérieures opposables aux PLU de montagne

■ **Le PLU et le respect de l'article d'équilibre L. 101-2 du code de l'urbanisme**

Quelles que soient la taille et l'économie des communes de montagne, et bien qu'elles ne connaissent pas les mêmes enjeux d'urbanisme ou d'aménagement, il est désormais **impératif** d'apporter des réponses aux enjeux de protection de l'environnement, de gestion économe des sols, de lutte contre l'étalement urbain, de préservation de l'agriculture, de limitation des émissions de gaz à effet de serre ou de mixité de l'habitat. Ces objectifs sont fixés, parmi d'autres, par l'article faîtier de droit commun du code de l'urbanisme (L. 101-2, anc. L. 121-1) aux communes de montagne. 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 avant d'envisager de consommer encore plus de foncier naturel ou agricole, au risque de voir leur PLU annulé par le juge administratif pour non-respect des objectifs généraux que fixe l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme (obligation de compatibilité¹).

Le caractère compatible du PLU avec le principe de l'utilisation économe et équilibrée des espaces fixé par l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ne peut s'apprécier à l'échelle d'un seul hameau mais doit être examiné au niveau de l'ensemble du territoire de la commune couvert par le PLU².

■ **Les rapports entre le PLU et la charte des parcs**

Les PLU de montagne doivent être compatibles avec les chartes des parcs naturels régionaux, nombreux en secteur de montagne³. Toutefois, l'article L. 131-1, 6° du code de l'urbanisme énonce que les PLU doivent être compatibles avec les chartes des PNR seulement en l'absence de SCOT, ce dernier jouant le rôle d'écran. La charte des PNR bénéficie d'une portée juridique particulière concernant l'urbanisme, la circulation des véhicules à moteur et la publicité⁴. L'article L. 333-1 V du code de l'environnement énonce que les documents d'urbanisme et les règlements locaux de publicité doivent être compatibles avec les orientations et les mesures de la charte des PNR. La charte des PNR n'est en revanche pas opposable aux tiers⁵. Elle peut cependant exposer les principes d'un partenariat à confirmer par une convention spécifique⁶. Mais, si la charte du PNR n'est ni un document d'urbanisme

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000.

² CAA Marseille, 17 oct. 2013, M. D. et a. c/commune de Valdeblorre, n° 11MA03223.

³ Vosges du nord, Ballons des Vosges, Haut Jura, Morvan, Monts d'Ardèche, Pilat, Livradois Forez, Volcans d'Auvergne, Haut Languedoc, Bauges, Chartreuse, Vercors, Queyras, Verdon, Lubéron, Corse, Pyrénées ariégeoises, Pyrénées catalanes, etc.

⁴ Voir QE, JOAN 13 sept. 2011, n° 98914.

⁵ Il a été jugé que la charte d'un PNR est un acte destiné à orienter l'action des pouvoirs publics et à assurer la cohérence de cette action avec les objectifs qui y sont définis. Mais la charte ne peut contenir de règles opposables aux tiers, qu'il s'agisse de règles de fond ou de procédure : CE 27 févr. 2004, Centre régional de la propriété forestière de Lorraine-Alsace, n° 198124.

⁶ QE n° 98914, *précit.*

du code de l'urbanisme, ni ne contient des servitudes d'utilité publique, le Conseil d'État a admis qu'elle soit de nature réglementaire⁷.

Concernant les parcs nationaux, également nombreux en montagne⁸, l'article L. 331-3 du code de l'environnement dispose que les SCOT, les PLU, les cartes communales et les règlements locaux de publicité doivent être compatibles avec les objectifs de protection et les orientations de la charte du parc national. Mais, comme pour les chartes des PNR, l'article L. 131-1 énonce que les PLU ne doivent être compatibles avec les chartes des PN qu'en l'absence de SCOT. Cependant, les PLU ne sont pas contraints de la même manière par la charte du parc selon que leur périmètre est inclus en tout ou partie dans le cœur du parc (où demeure un objectif élevé de protection du patrimoine culturel, naturel ou paysager) ou dans l'aire d'adhésion (objectif mixte de protection mais aussi de mise en valeur et de développement durable)⁹.

■ **Les directives paysagères**

La loi du 8 janvier 1993 a créé des directives de protection et de mise en valeur des paysages dites « *directives paysagères* » dont le régime relève du code de l'environnement. Outil mésestimé, les directives peuvent concerner des « *territoires remarquables par leur intérêt paysager* »¹⁰. Elles déterminent les orientations et les principes fondamentaux en matière de protection des paysages¹¹. Approuvées par décret en Conseil d'État, elles sont opposables aux planificateurs locaux : les PLU doivent être compatibles avec elles en l'absence de SCOT. En l'absence de PLU opposable aux tiers elles sont directement opposables aux autorisations d'occupation du sol et aux autorisations de défrichement. Deux directives seulement sont en vigueur : la directive paysagère des Alpilles (depuis janvier 2007) dans les Bouches-du-Rhône et la directive paysagère du Mont Salève en Haute-Savoie (depuis février 2008). Toutefois, seul le périmètre de cette dernière concerne des communes de montagne.

■ **Les schémas de gestion des eaux**

Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) sont des documents stratégiques thématiques élaborés par des instances partenariales que sont les comités de bassins pour le premier et les commissions locales de l'eau pour les seconds¹². Ces documents ont été parmi les premiers à aborder la question de

⁷ CE, 29 avr. 2009, Commune de Manzat, n° 293896.

⁸ Écrins, Mercantour, Vanoise, Cévennes, Pyrénées, Guadeloupe, Réunion.

⁹ Voir c. env., art. L. 331-3 et L. 331-4 (les règles spécifiques dans les cœurs de parcs valent servitude d'utilité publique et sont annexées aux PLU).

¹⁰ La décision de mise à l'étude et l'élaboration concernent l'État en concertation avec les collectivités locales et les associations agréées intéressées. Voir art. L. 350-1 et art. R. 350-1 et s. du code de l'environnement.

¹¹ Les directives paysagères n'ont pas vocation à protéger un espace important, mais plutôt des éléments structurants et remarquables du paysage : réseau de chemins, de plantations, des terrasses de cultures, des paysages caractéristiques. Sur un périmètre donné, elles imposent des contraintes en matière de construction ou d'aménagement (camping, clôtures, enseignes, carrières, hauteur et volume des constructions...).

¹² SDAGE : c. env., art. L. 212-1 et s SAGE : c. env., art. L. 212-3 et s. Le SDAGE est adopté par le comité de bassin et approuvé par l'autorité administrative. Les programmes et les décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent être compatibles ou rendus compatibles avec ses

l'adaptation au changement climatique. Par exemple, les SDAGE et SAGE appréhendent les enjeux du développement touristique en montagne (impact sur l'eau potable en haute saison, impact des enneigeurs artificiels sur le cycle naturel de l'eau, opportunité de réaliser certains projets au regard de l'évolution climatique et de la pérennité de l'enneigement, etc.)¹³. Les prescriptions de ces schémas ne sont pas neutres, car les documents d'urbanisme (SCOT et, à défaut, PLU) doivent être compatibles avec les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau et les objectifs de qualité et de quantité des eaux par les SDAGE, ainsi qu'avec les objectifs de protection par les SAGE¹⁴. De plus, les programmes et décisions administratives dans le domaine de l'eau doivent également être compatibles ou rendus compatibles avec le SDAGE et avec le plan d'aménagement et de gestion durable de la ressource en eau du SAGE¹⁵.

Également, le document d'orientation stratégique du massif, à savoir le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif (SIADM, v. infra 2. E), doit prendre en compte les SDAGE, « *tout en veillant à ce qu'ils soient adaptés aux spécificités des zones de montagne* ». Les SAGE peuvent être adaptés aux spécificités des zones de montagne (L. n° 85-30, 9 janv. 1985, art. 9 bis).

■ Les objectifs en faveur de la forêt et schémas départementaux d'accès à la ressource forestière

Les objectifs spécifiques fixés en faveur de la forêt dans le cadre de la politique nationale de la montagne « *peuvent être pris en compte* » par les documents d'urbanisme¹⁶. Il s'agit en général de faciliter l'accès aux massifs forestiers en vue de leur exploitation, d'encourager leur aménagement durable, de favoriser le reboisement ou encore d'encourager l'entreposage et le stockage de bois sur des sites appropriés. Par ailleurs, il existe un schéma départemental d'accès à la

dispositions. Lorsque le SAGE a été approuvé (par le préfet), le règlement et ses documents cartographiques sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de toute installation, ouvrage, travaux ou activité ayant des effets sur la ressource en eau.

¹³ V. par ex., le SDAGE Rhône Méditerranée 2016-2021, approuvé le 3 déc. 2015, disposition 7-04, p. 232 : « *D'une manière générale, les acteurs économiques et de l'aménagement du territoire, notamment les collectivités, prennent en compte la disponibilité de la ressource et son évolution prévisible dans leurs projets de développement et donnent la priorité aux économies d'eau et à l'optimisation des équipements existants. En particulier, les dossiers relatifs aux projets d'installation ou d'extension d'équipements pour l'enneigement artificiel ou relatifs aux modifications ou création d'unités touristiques s'appuient sur :- une analyse de leur opportunité au regard de l'évolution climatique et de la pérennité de l'enneigement en moyenne altitude et de leurs conséquences économiques, en cohérence avec l'orientation fondamentale n° 0 ; - une simulation du fonctionnement en période de pénurie hivernale avec établissement d'un zonage de priorité d'enneigement du domaine skiable ; un bilan des ressources sollicitées et volumes d'eau utilisés, notamment au regard des volumes sollicités sur les mêmes périodes pour la satisfaction des usages d'alimentation en eau potable des populations accueillies en haute saison touristique* ».

¹⁴ C. urb., art. L. 131-1 et L. 131-7.

¹⁵ C. env., art. L. 212-1 XI (SDAGE) et art. L. 212-5-2 (SAGE).

¹⁶ Art. 18 bis de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, créé par l'article 51 de la loi Montagne 2 n° 2016-1888 du 28 décembre 2016.

ressource forestière¹⁷ que le PLU doit « *prendre en compte* »¹⁸. Si la question forestière n'échappait pas à ces documents d'urbanisme (qui peuvent protéger les forêts), en revanche plus novateur est le lien qui est désormais fait entre des documents encadrant l'utilisation ou l'occupation des sols et un document de gestion de l'accès à la ressource forestière (desserte des forêts et des aires de stockage du bois afin d'assurer le transport des grumes notamment).

■ **L'hypothèse de prescriptions particulières de massif**

Les prescriptions particulières de massif (PPM) n'existent pas en pratique malgré leur création par la loi Montagne n° 85-30 du 9 janvier 1985 et la réaffirmation de leur existence par la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016. L'édition de PPM est facultative. Ce sont des dispositions réglementaires adaptées aux spécificités des massifs et contraignantes en droit¹⁹. Celles-ci s'intègrent dans la hiérarchie des normes d'urbanisme même si, sur ce point, le code de l'urbanisme n'est pas clair car depuis la loi du 12 juillet 2010 l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme n'indique plus la place des PPM dans cette hiérarchie. Il est toutefois énoncé que les PLU doivent être compatibles avec les SCoT et qu'en l'absence de ceux-ci, ils doivent être compatibles, s'il y a lieu, avec les dispositions particulières aux zones de montagne prévues aux articles L. 122-1 et suivants du code de l'urbanisme. De toute évidence, les PLU doivent, en l'absence de SCoT, être compatibles avec les PPM puisque celles-ci précisent les dispositions législatives propres aux zones de montagne.

■ **L'existence d'une DTA ou d'un document d'urbanisme en ayant les effets**

L'existence d'une directive territoriale d'aménagement (DTA) ou d'un document d'urbanisme en ayant les effets a des conséquences pour l'application aux PLU des dispositions particulières à la montagne des articles L. 122-1 et suivants du code de l'urbanisme.

La DTA des Alpes-Maritimes – Le PLU d'une commune de montagne peut être soumis à une DTA approuvée avant l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 2010²⁰.

¹⁷ C. for., art. L. 153-8.

¹⁸ C. urb., art. L. 131-5. - L. n° 2016-1888, 28 déc. 2016, art. 72.

¹⁹ Selon l'article L. 122-26 du code de l'urbanisme, lorsque les directives territoriales d'aménagement n'y ont pas déjà pourvu, des décrets en Conseil d'État, pris après enquête publique, sur proposition des comités de massif, peuvent définir des prescriptions particulières sur tout ou partie des massifs (PPM) pour :

1° Adapter en fonction de la sensibilité des milieux concernés les seuils et critères des études d'impact spécifiques aux zones de montagne fixés en application des articles L. 122-1 à L. 122-3 du code de l'environnement, ainsi que les seuils et critères d'enquête publique spécifiques aux zones de montagne fixés en application du chapitre III du titre II du livre Ier du même code ;

2° Désigner les espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard, notamment les gorges, grottes, glaciers, lacs, tourbières, marais, lieux de pratique de l'alpinisme, de l'escalade et du canoë-kayak ainsi que les cours d'eau de première catégorie, au sens du 10° de l'article L. 436-5 dudit code, et leurs abords, et définir les modalités de leur préservation ;

3° Préciser, en fonction des particularités de tout ou partie de chaque massif, les modalités d'application des articles L. 122-5 à L. 122-11 du code de l'urbanisme.

²⁰ L'article 13 de la loi du 12 juillet 2010 dispose que les DTA approuvées avant la publication de la loi, soit avant le 13 juillet 2010, conservent les effets prévus par l'ancien article L. 111-1-1. Quant aux nouvelles DTA « développement durable » (DTADD), elles ne sont plus opposables aux documents

En ce cas, c'est la hiérarchie des normes de l'ancien article L. 111-1-1 qui prévaut. En l'absence de SCOT, les PLU doivent être compatibles avec les DTA. Celles-ci présentent aussi l'intérêt de pouvoir préciser pour les territoires concernés les *modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne adaptées aux particularités géographiques locales*²¹. Cela n'autorise certes pas les DTA à déroger à la loi Montagne²². Mais cela permet d'adapter la loi Montagne à l'échelle du territoire concerné²³, à condition toutefois que ces adaptations soient suffisamment précises et compatibles avec les dispositions législatives relatives aux lois Montagne ou Littoral (v. infra C). Les adaptations ainsi faites sont directement opposables aux demandes d'autorisation et d'occupation du sol (conformité) et, plus généralement, à toute opération quand bien même elle ne serait pas soumise à un régime de contrôle préalable²⁴.

Parmi les six DTA en vigueur en France, il n'y a que la DTA des Alpes-Maritimes qui soit opposable à des communes de montagne²⁵. Elle contient des modalités d'application des dispositions particulières à la zone de montagne²⁶ (et aussi, pour la bande côtière, des modalités d'applications concernant le littoral). Les objectifs généraux de cette DTA se déclinent sur trois grands territoires dont deux sont totalement ou partiellement en zone de montagne²⁷. Cette DTA désigne les espaces, paysages et milieux les plus remarquables du patrimoine naturel et culturel montagnard et définit les modalités de leur préservation²⁸.

La Corse – Schéma d'aménagement et de protection de la montagne et plan d'aménagement et de développement durable. - Le plan d'aménagement et de développement durable de Corse (PADDUC. - CGCT, art. L. 4424-9 à L. 4424-15) définit une stratégie de développement durable du territoire en fixant les objectifs de la préservation de l'environnement de l'île et de son développement économique, social, culturel et touristique. Il garantit l'équilibre territorial et respecte les principes énoncés à l'article L. 101-2 du Code de l'urbanisme. Il définit les principes de l'aménagement de l'espace qui en résultent et il détermine notamment les espaces naturels, agricoles et forestiers ainsi que les sites et paysages à protéger ou à préserver, l'implantation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, etc. Ce plan a les mêmes effets que les DTA ; il peut préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales, du chapitre II du titre II du livre Ier du code de l'urbanisme sur les zones de montagne

d'urbanisme ou aux décisions liées à l'usage du sol. Aussi fantomatiques que les PPM, aucune n'existe à ce jour.

²¹ Voir c. urb., art. L. 111-1-1, dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 12 juillet 2010.

²² Cons. const., déc. n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, § 4... – CE, 29 juin 2001, SCI Vetricella, *BJDU* 5/2001, p. 337. – CE, 16 juill. 2010, MEEDAD c/ SARL Les Casuccie, n° 313768, *BJDU* 4/2010, p. 268, concl. Dumortier.

²³ CE, 27 juill. 2005, Comité de sauvegarde du Port-Vauban, Vieille-Ville et Antibes-Est, *BJDU* 4/2005, concl. Aguila, obs. Bonichot.

²⁴ C. urb., art. L. 172-2.

²⁵ DTA approuvée par décret du 2 décembre 2003, *JO* 9 déc. 2003. Bien qu'achevée, la DTA Alpes du Nord n'entrera pas en vigueur du fait d'un blocage politique ou alors, si jamais, elle n'aura pas de valeur juridique contraignante.

²⁶ Voir DTA p. 7 (les modalités en partie III) + cartographies. Voir <http://www.alpes-maritimes.equipement.gouv.fr/la-directive-territoriale-d-r83.html>.

²⁷ Le haut-pays et la frange sud de la zone montagne.

²⁸ Voir p. 123 et s. de la DTA : désignation, cartographie et modalités de préservation de ces espaces : grottes, gorges...

(CGCT, art. L. 4424-11, I). Le PADDUC a été approuvé par l'assemblée de Corse le 2 octobre 2015²⁹. Il comprend un « plan montagne » pour répondre aux problématiques de la montagne Corse, rurale et loin de l'économie de « l'or blanc » des stations alpines. L'Assemblée de Corse a en effet adopté le 30 septembre 2016 un schéma d'aménagement et de protection de la montagne (2017-2023), premier du genre. Celui-ci a été conçu comme la déclinaison opérationnelle du PADDUC. Il incite au développement des stations de ski seulement à la condition qu'il puisse se faire sans avoir recours à des enneigeurs (PADDUC, annexe 2, 2 oct. 2015, Plan Montagne, p. 52).

C. Le PLU et le respect des dispositions d'urbanisme particulières à la Montagne

■ Rappels généraux sur le degré d'opposabilité des dispositions d'urbanisme particulières

Les dispositions d'urbanisme particulières à la montagne relèvent du chapitre 2 du titre 2 du livre I du code de l'urbanisme (*c. urb., art. L. 122-1 et s.*). Elles ont des effets directs contraignants. Elles sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, pour l'ouverture des carrières, la recherche et l'exploitation des minerais, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, la réalisation de remontées mécaniques et l'aménagement de pistes, l'établissement de clôtures et les installations classées pour la protection de l'environnement (*c. urb., art. L. 122-2*).

Elles s'imposent aussi aux autorités chargées d'établir, de réviser ou de modifier les PLU, en l'absence de SCOT. Elles conditionnent par exemple la détermination des zonages des plans d'urbanisme³⁰. En conséquence le document d'urbanisme qui ne s'accorde pas ou ne s'accorde plus avec les dispositions d'urbanisme particulières à la montagne doit être révisé s'il n'est pas couvert par un SCOT ; tout administré peut donc en demander l'annulation dans le délai du recours contentieux, exciper de son illégalité à tout moment à l'occasion d'une mesure d'application qui le concerne ou même encore demander son abrogation et, en cas de refus, déférer celui-ci au juge de l'excès de pouvoir.

■ La justification de la compatibilité du PLU avec les dispositions d'urbanisme particulières prévues aux articles L. 122-1 et suivants du code de l'urbanisme

La justification est nécessaire, qu'elle soit exigée du code de l'urbanisme ou non. Sous l'empire des POS, l'ancien article R. 123-17 du code de l'urbanisme disposait que le rapport de présentation du POS devait justifier de la compatibilité avec les lois d'aménagement et d'urbanisme, catégorie de lois dont faisaient alors partie les lois Montagne et Littoral. Cette obligation explicite a disparu avec l'avènement des PLU, puisque le code de l'urbanisme n'impose plus que le rapport de présentation

²⁹ Par jugements des 1^{er} mars, 5 avril, 9 mai et 17 mai 2018, le tribunal administratif de Bastia a annulé la délibération n° 15/235 AC du 2 octobre 2015 de l'assemblée de Corse approuvant le PADDUC seulement en tant qu'elle arrêta la carte des espaces stratégiques agricoles (ESA) et classait dans ces espaces, certains secteurs sur les communes de Peri et de Calvi. Conf. par CAA Marseille, 24 mai 2019 n° 18MA03223 et a.

³⁰ V. en marge : Mireille Deveze, *Le zonage en milieu montagnard*, thèse Nice, 1997.

justifie de la compatibilité avec les dispositions normatives supérieures. Or, dans la mesure où le rapport de présentation comporte de nombreuses justifications dont, notamment, l'institution des zones urbaines ou zones à urbaniser, le lien avec les dispositions d'urbanisme particulière à la montagne doit être établi et les justifications regroupées dans le rapport (article R. 151-2 du code de l'urbanisme). De plus, si un PLU est soumis à évaluation environnementale, le rapport « *décrit l'articulation* » du plan avec les autres documents d'urbanisme et avec les plans et programmes mentionnés à l'article L. 122-4 du code de l'environnement avec lesquels il doit être compatible ou qu'il doit prendre en compte (article R. 151-3 du code de l'urbanisme)³¹. Cependant, il s'agit de décrire l'articulation du PLU et non pas de justifier de sa compatibilité, ce qui est moins exigeant³².

Mais que les PLU de montagne soient concernés ou non par une évaluation environnementale, il convient de ne pas s'en tenir à cette présentation stricte des textes. Le rédacteur d'un PLU de montagne ne peut pas être délié de l'exigence formelle de démontrer la compatibilité au plan des dispositions particulières relatives à la montagne. Ce n'est pas parce que le code de l'urbanisme ne fait plus explicitement mention du besoin de justifier de la compatibilité du PLU à la loi Montagne que le rapport de présentation restera muet sur ce point. Il en va de la sécurité juridique du plan car, en réalité, les choix, règles ou orientations d'urbanisme retenus par une commune de montagne et traduits dans le PADD, les OAP ou le règlement sont de toute manière conditionnés par la loi Montagne. D'autant que le rapport de présentation doit expliquer les choix retenus pour établir le PADD et les OAP, exposer les motifs de la délimitation des zonages et des règles qui s'y appliquent, etc.³³. Au plan méthodologique, le plus simple est encore de faire figurer dans le rapport de présentation du PLU un chapitre spécifique destiné à démontrer la pleine compatibilité des dispositions locales d'urbanisme aux dispositions particulières à la montagne.

On peut rappeler que l'insuffisance ou l'imprécision du rapport de présentation d'un PLU se rattache à la légalité externe et donne lieu à un contrôle qui excède la recherche des seules erreurs manifestes d'appréciation³⁴.

■ **La reproduction inopportune des articles L. 122-1 et suivants du code de l'urbanisme ou du code du tourisme dans le règlement du PLU**

Il est courant de faire figurer dans les règlements des PLU, au sein des chapitres dédiés aux différents zonages ou dans des pages introductives du règlement voire dans le rapport de présentation, des articles du code de l'urbanisme. C'est le cas des dispositions particulières à la montagne. Cette reproduction a certes des vertus rassurantes pour les rédacteurs du PLU désireux de mettre l'accent sur tel ou tel point de droit précis ou pour espérer faciliter la tâche des services instructeurs. Mais elle n'apporte rien au caractère opposable des règles du PLU dans la mesure où les dispositions particulières à la montagne sont directement opposables aux constructeurs indépendamment du PLU³⁵. Pire, elle alourdit l'écriture et parfois la brouille, ne serait-ce que parce que les règles sont susceptibles d'évoluer. Le PLU

³¹ Au passage précisons que pour les communes couvertes par la DTA des Alpes-Maritimes, l'articulation du PLU avec les dispositions de la DTA doit être décrite.

³² CAA Bordeaux, 11 mai 2010, SARL Loyseau de Mauléon, n° 09BX00819.

³³ C. urb., art. L. 151-4, R. 151-1 à R. 151-5.

³⁴ CE, 3 mars 2008, Mme Laporte, n° 278168. – CE, 22 nov. 1985, Min. Urbanisme c/ Daniau, n° 59719.

³⁵ C. urb., art. L. 122-2.

n'étant pas modifié en temps réel, on y trouvera alors des dispositions juridiques obsolètes.

Par ailleurs, la reproduction ou le rappel dans un règlement de zone ou dans une OAP des dispositions de l'article L. 342-1 du code du tourisme qui obligent que la mise en œuvre des opérations d'aménagement touristique s'accompagne pour chaque établissement (hôtel, résidence, gîte...) de la signature d'un contrat avec la commune **ne constitue pas une prescription** (v. fiche 4).

■ **La matérialisation des différents espaces visés par les dispositions d'urbanisme particulières à la montagne**

L'absence de matérialisation des espaces visés par les dispositions particulières à la montagne ne signifie pas la méconnaissance par le PLU de la réglementation relative à l'urbanisation de la montagne³⁶. Il n'est pas obligatoire de représenter tous les espaces visés par les dispositions particulières à la montagne dans les documents graphiques ou dans les annexes du PLU (bande protégée de 300 mètres à compter de la rive des lacs de moins de 1 000 ha, espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, etc.).

Mais dans la mesure où l'application de la règle de droit va dépendre en partie de la représentation physique des lieux, il est utile de procéder à la délimitation ou à la désignation de certains espaces dans les PLU de montagne.

Le code de l'urbanisme exige ou invite à la délimitation d'espaces :

- **Lacs** : article R. 122-2 : « *En zone de montagne, le règlement du plan local d'urbanisme désigne le cas échéant, les plans d'eau de faible importance exclus du champ d'application de l'article L. 122-12 sur le fondement du 2° de cet article* ». Il s'agit d'une désignation qui, sans plus de précision, pourra être nominative et/ou cartographiée. Le PLU peut en outre délimiter des secteurs dans lesquels il sera possible de déroger à la règle d'interdiction de construire aux abords des lacs inférieurs à 1 000 hectares³⁷.
- **Urbanisation en continuité** : les dispositions de l'article L. 122-5 ne s'appliquent pas lorsque le PLU comporte une étude justifiant la discontinuité. Le PLU *délimite* alors les zones à urbaniser dans le respect des conclusions de cette étude. En l'absence d'une telle étude, le PLU peut *délimiter* des hameaux et des groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement ou, à titre exceptionnel des zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées³⁸. Le PLU peut aussi délimiter les lieux supports de la continuité de l'urbanisation (hameaux, etc., *c. urb., art. L. 122-6*)³⁹.

-**Pratique du ski alpin** : les zones concernées sont à délimiter⁴⁰.

■ **La possibilité donnée au préfet d'assurer le respect de la loi Montagne**

Il revient au préfet de favoriser le respect par le PLU des dispositions d'urbanisme particulières à la montagne tant en amont de la procédure d'élaboration du PLU au moment du « porter à connaissance » du cadre juridique opposable aux rédacteurs

³⁶ Par analogie, le juge administratif a considéré que l'absence de matérialisation de la bande littorale de 100 mètres sur le document graphique du POS ne révélait pas la méconnaissance par ce document de la réglementation relative à l'urbanisation dans ces parties du littoral : CAA Marseille, 18 juin 2010, Fédération pour les espaces naturels et l'environnement des Pyrénées-Orientales, n° 07MA00958.

³⁷ Voir fiche 5.

³⁸ V. fiche 3.

³⁹ C. urb., art. L. 122-7 al. 2.

⁴⁰ Voir fiche n° 4.

des PLU⁴¹ qu'en aval en ayant recours au pouvoir de réformation des plans qu'il tient de l'article L. 153-25 du code de l'urbanisme. En effet, dans les communes non couvertes par un SCOT, l'acte d'approbation du PLU devient exécutoire un mois après sa transmission au préfet. Dans ce délai, le préfet peut notifier à la commune les modifications qu'il estime nécessaires et qui peuvent porter sur la mise en compatibilité du PLU avec (notamment) les DTA maintenues en vigueur après la publication de la loi du 12 juillet 2010, avec les prescriptions particulières de massif prévues à l'article L. 122-26 (si elles existent un jour...) et, en l'absence de celles-ci, avec les dispositions particulières aux zones de montagne. Le préfet peut même exiger des modifications lorsque les dispositions du projet de PLU compromettent gravement les principes énoncés à l'article L. 101-2 du code de l'urbanisme ou autorisent une consommation excessive de l'espace, notamment en ne prévoyant pas la densification des secteurs desservis par les transports ou les équipements collectifs, ou ne prennent pas suffisamment en compte les enjeux relatifs à la préservation ou à la remise en bon état des continuités écologiques...autant de thèmes qui concernent souvent l'urbanisme des secteurs de montagne très touristiques. Ce pouvoir du préfet est ancien (1983) mais il n'a guère été utilisé jusqu'à présent du fait que l'État est associé à l'élaboration des plans d'urbanisme (jadis par obligation et aujourd'hui par habitude). Utiliser cet article plus souvent permettrait d'éliminer des incompatibilités de PLU avec la loi Montagne. Il est parfois constaté que le plan peut permettre en théorie la construction du fait d'un zonage permissif tandis que, pour autant, l'autorisation de construire ne pourra pas être délivrée car le projet ne sera pas conforme aux dispositions d'urbanisme particulières à la montagne.

■ **Les conséquences sur le PLU de l'existence d'une DTA pour l'application des dispositions particulières à la montagne**

Si des modalités d'application de la loi Montagne existent dans une DTA⁴², les PLU ou les SCOT n'ont pas – en théorie – à être directement compatibles avec les dispositions issues de la loi Montagne, mais seulement avec la DTA. Toutefois la mise à l'écart des dispositions législatives relatives à la montagne n'est pas automatique. Une DTA ne fait pas obstacle à l'application de la loi Montagne en toutes circonstances. Tout d'abord, le code de l'urbanisme ne fait pas obligation aux auteurs d'une DTA de traduire à l'échelle locale l'intégralité des dispositions particulières à la montagne. Ce qui, de la loi Montagne, n'a pas été traduit continue de s'appliquer aux PLU. Ensuite, si la DTA contient effectivement des modalités d'application de la loi adaptées aux particularités géographiques locales – peu importe qu'elles soient rassemblées dans un chapitre spécifique ou noyées dans le reste du document⁴³ – celles-ci doivent être **suffisamment précises et compatibles** avec les dispositions législatives relatives aux lois Montagne ou Littoral (double réserve)⁴⁴. Il revient donc aux auteurs d'un PLU d'une commune de montagne, en l'absence de SCOT, de disséquer le contenu du document de référence pour vérifier si les dispositions de la DTA sont applicables. En présence de dispositions précises et compatibles avec les dispositions de la loi Montagne, le juge administratif écarte

⁴¹ C. urb., art. L. 132-2.

⁴² Ce qui suit est aussi en présence du PADDUC.

⁴³ Voir par analogie avec les modalités d'application de la loi Littoral : CAA Nantes, 1^{er} juill. 2011, Patrick Bellaiche, n° 10NT00668.

⁴⁴ CE, 16 juill. 2010, MEEDAD c/ SARL Les Casuccie, précit. Voir H. Coulombié, Loi ENE : la nouvelle hiérarchie des normes en matière d'urbanisme conséquence de la disparition des DTA (1^{re} partie), *Constr.-Urb.* 2011, n° 1, étude 1. V. une illustration : CE, 2 oct. 2019, M. C... E... et l'association La Clave et le Bas Estéron, n° 418666, rec. t.

la loi pour examiner la conformité de la délivrance des AOS à la DTA ou au document assimilé. En leur absence ou lorsque par exemple la DTA ne fait que rappeler la disposition législative sans apporter de précisions sur sa mise en œuvre, le juge fait directement prévaloir la loi supérieure pour examiner la légalité des autorisations d'occuper le sol⁴⁵.

■ **Les conséquences de l'existence d'un SCOT pour l'application aux PLU des dispositions particulières à la montagne**

Les PLU de montagne ne doivent pas être directement compatibles avec les dispositions de la loi Montagne (ou avec les dispositions de la DTA Alpes-Maritimes là où elle s'applique) dès lors qu'un SCOT existe et qu'il est compatible avec ces normes supérieures. L'existence d'un SCOT fait obstacle à l'application du chapitre II du titre II du livre I du code de l'urbanisme aux PLU. Toutefois, ceci n'est valable que dans l'hypothèse où un SCOT joue réellement son rôle d'écran. Un SCOT muet ou lacunaire à propos de la prise en compte des dispositions de la loi Montagne ou, là où elle s'applique, de la DTA Alpes-Maritimes, ne permet pas à ce SCOT de continuer à faire écran. Par souci de prudence, les auteurs du PLU devront se référer directement aux articles L. 122-1 et suivants du code de l'urbanisme et faire comme si elles étaient directement opposables⁴⁶.

Enfin, il est rappelé que si par principe les PLU doivent être compatibles avec les SCOT, les rédacteurs d'un PLU ne sauraient faire application des dispositions d'un SCOT manifestement illégal (et comprenant par exemple des règles en contradiction avec la loi Montagne). Il incombe à l'autorité administrative de ne pas appliquer un règlement illégal⁴⁷.

2. De quelques autres normes juridiques à considérer par les PLU de montagne

Il est utile de mentionner les liens particuliers qu'entretiennent les PLU avec les servitudes d'utilité publique (A), avec les dispositions de la Convention alpine (B), du plan régional d'agriculture durable (C) ou avec les inventaires du patrimoine naturel et les sites Natura 2000 (D). Dans l'environnement normatif global des PLU gravitent aussi des schémas interrégionaux d'aménagement et de développement des massifs (E)⁴⁸.

A. Les servitudes d'utilité publique et les PLU de montagne

Du fait d'un relief accidenté ou de la nécessité de protéger la nature, de nombreuses servitudes d'utilité publique (SUP) s'appliquent dans les communes de montagne.

⁴⁵ CE, 16 juill. 2010, *précit.*

⁴⁶ Le Conseil d'État applique ce principe d'évitement à propos des schémas de mise en valeur de la mer qui a la portée d'une DTA, ne méconnaît pas les dispositions protectrices de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme compte tenu de la généralité des termes par lesquels il évoque le développement du littoral. Il appartiendra aux SCOT ou aux PLU d'assurer, selon les orientations du schéma, le respect des dispositions de cet article : CE, 3 mars 2008, Mme Laporte, n° 278168.

⁴⁷ Voir CE, 9 mai 2005, n° 277280, *Rec. CE.* – Voir également par analogie pour la mise à l'écart d'un POS incompatible avec les dispositions de l'article L. 146-6 : TA Nice 10 avr. 1997, M. Roger Haddad c/ Commune de Bormes-les-Mimosas et préfet du Var, n° 92481, *BJDU* 3/1997, p. 159.

⁴⁸ Issus de la loi Montagne (art. 9 *bis*).

Selon les articles L. 151-43 et R. 151-51 du code de l'urbanisme, les PLU doivent comporter en annexe les SUP affectant l'utilisation du sol. C'est la condition de leur opposabilité aux demandes d'autorisation d'occupation du sol⁴⁹. Les communes ne sont toutefois pas tenues d'obtenir en droit une parfaite adéquation entre le PLU et les SUP. En vertu du principe d'indépendance des législations, le code de l'urbanisme n'organise pas la supériorité des SUP sur le PLU. En cas de différence entre les dispositions d'un PLU et d'une SUP, les demandes d'autorisation de construire sont instruites en application de la règle la plus restrictive. La rédaction des PLU doit, en toute logique et bon sens, tirer les conséquences de la présence de SUP et ne pas en contrarier la portée. On trouve les SUP susceptibles de s'appliquer en zone de montagne dans le *code de l'environnement* (plans de prévention des risques naturels prévisibles : art. L. 562-1 et s.⁵⁰, réserves naturelles : art. L. 332-1 et s., sites classés et inscrits : art. L. 341-1 et s., cœurs des parcs nationaux : art. L. 331-4, etc.), dans le *code du patrimoine* (ZPPAUP et AMVAP : art. L. 642-1, monuments historiques : art. L. 621-1 et s.), dans le *code forestier* (servitudes de protection des forêts soumises au régime forestier : art. L. 151-1 à L. 151-6, servitudes relatives aux forêts dites de protection : art. L. 411-1 à L. 413-1, gestion ONF), ou encore dans le *code du tourisme* (servitude « piste de ski » de passage sur les propriétés privées, art. L. 342-20, ou servitude de survol au profit des téléphériques de la loi du 8 juillet 1941).

B. La Convention alpine et les conditions de son opposabilité

La Convention internationale sur la protection des Alpes est entrée en vigueur en 2005⁵¹. Cependant, à tort, le droit français de l'urbanisme ne la tient pas parmi ses sources d'inspiration majeures⁵² même si la loi Montagne 2 de 2016 a repris à son compte l'obligation de démonter les installations de remontées mécaniques devenues obsolète (c. urb. art. L. 472-2). Par ailleurs, les préfets n'en font guère mention lors du « porter à connaissance » du cadre juridique opposable aux rédacteurs des PLU⁵³. Aucune décision juridictionnelle n'a également permis d'appliquer en France – à ce jour – les stipulations de la convention afin de sanctionner la rédaction erronée de plans ou de préciser les rapports juridiques entretenus entre la convention et les documents d'urbanisme⁵⁴. Pourtant, il s'agit bien d'un engagement international de la France, dûment ratifié et donc en théorie opposable aux actes administratifs⁵⁵. Mais, pour que les traités et les conventions soient opposables, il convient qu'ils puissent jouir d'un effet direct suffisant. Or, la

⁴⁹ Les SUP sont au nombre des dispositions législatives ou réglementaires avec lesquelles les autorisations de construire doivent être conformes : c. urb., art. L. 421-6.

⁵⁰ Voir fiche 6.

⁵¹ Voir la convention cadre signée le 7 novembre 1991 à Salzbourg. Ses protocoles sont plus précis (protection des sols, aménagement du territoire, forêts de montagne : 2005, agriculture de montagne : 2003, etc.). Voir CIPRA http://www.alpconv.org/index_en. Voir P. Yolka, dir., *La Convention Alpine, un nouveau droit pour la montagne ?*, colloque CIPRA, déc. 2008, 147 p.

⁵² Il n'y a qu'un seul exemple de réelle prise en compte de la Convention alpine : le projet de DTA « Alpes du Nord » (mais projet abandonné).

⁵³ L'article L. 132-2 du code de l'urbanisme n'en fait pas mention.

⁵⁴ Des requérants ont parfois tenté de contester un projet d'urbanisme en arguant de sa méconnaissance de la Convention alpine mais sans apporter les précisions permettant au juge d'apprécier le bien-fondé du moyen avancé. Voir CE 31 juill. 1996, Ass. Société Alpine de protection de la nature, n° 163069.

⁵⁵ CE, ass., 30 mai 1952, Dame Kirkwood, Rec. CE, p. 291.

normativité de la Convention alpine fait débat. Il est admis qu'une majorité de ses dispositions n'a pas d'effet direct du fait d'une rédaction trop générale.

Cependant, bien que peu nombreuses, certaines dispositions de la convention sont susceptibles de s'appliquer directement aux rédacteurs des PLU du fait d'une écriture qui ne laisse pas de doute quant à l'interprétation des termes et qui n'appelle aucune disposition législative ou réglementaire en droit interne pour les rendre concrètement applicables. Par exemple, et pour s'en tenir uniquement aux dispositions intéressant les PLU⁵⁶, il en va de l'article 11, alinéa 1 du protocole « *Transport* », lequel stipule que « *Les parties contractantes s'abstiennent de construire de nouvelles routes à grand débit pour le trafic transalpin* »⁵⁷. Ces dispositions sont contraignantes, si bien que la France a émis une réserve (déclaration interprétative) concernant les dispositions de ce protocole altérant sensiblement leur application⁵⁸. Plus encore l'article 9 du protocole « *Aménagement du territoire et développement durable* » est applicable dans son ensemble. Il est relatif au contenu des plans et/ou programmes d'aménagement du territoire et de développement durable. Il énonce par exemple un objectif de *limitation de la construction de résidences secondaires* (art. 9, § 3, e) ou la *délimitation des zones de tranquillité et d'autres zones où les constructions, les équipements et d'autres activités dommageables seront limités ou interdits* (art. 9, § 4, b)⁵⁹.

C. Le plan régional de l'agriculture durable

Le Plan régional de l'agriculture durable (PRAD) fixe les grandes orientations de la politique agricole, agroalimentaire et agro-industrielle dans la région. Il fait intervenir les institutions et les schémas de la montagne. Dans les régions qui comprennent des territoires classés en zone de montagne, le PRAD détaille les actions spécifiques ou complémentaires que l'État et les régions mènent pour l'agriculture de montagne, en tenant compte des orientations fixées en ce domaine par le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif, et en indiquant lesquelles ont vocation à être contractualisées dans le cadre des conventions interrégionales de massif. Le préfet de région et le président du conseil régional conduisent conjointement la préparation du plan en y associant les collectivités territoriales et les chambres d'agriculture concernées ainsi que l'ensemble des organisations syndicales agricoles représentatives ; ils prennent en compte, dans cette préparation, les dispositions des SDAGE et des schémas régionaux de cohérence écologique ainsi que les orientations découlant des Directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD).

⁵⁶ Les autres stipulations réputées d'effet direct sont : l'article 11, § 2 du protocole « Forêts de montagne » (compensation pour les propriétaires de forêts des prestations dépassant les obligations légales), l'article 15, § 1, 2 et 4 du protocole « Protection de la nature » (protection des espèces animales et végétales), l'article 12, § 2 du protocole « Tourisme » (les nouvelles autorisations d'exploitation de remontées mécaniques et concessions sont conditionnées par la suppression des infrastructures hors d'usage ainsi que par la remise en état de nature des surfaces délaissées). Voir A. Geslin, Convention alpine et droit international public, in *La Convention Alpine, un nouveau droit pour la montagne ?*, op. cit. p. 26-37.

⁵⁷ Ainsi que l'article 11, alinéa 2 qui traite des conditions de réalisation des projets routiers à grand débit pour le trafic intra-alpin.

⁵⁸ Voir A. Geslin, Convention alpine et droit international public, et Ph. Juen, La convention alpine et les transports, in *La Convention Alpine, un nouveau droit pour la montagne ?*, op. cit. p. 106.

⁵⁹ L'article 8, § 2 à 4 de ce même protocole est également réputé d'applicabilité directe, mais le droit français va déjà pleinement dans son sens (objectif des planifications, élaboration en concertation, révision périodique, etc.).

Lors de l'élaboration ou de la révision des PLU, le PRAD est porté à la connaissance des communes ou des EPCI compétents par le préfet⁶⁰.

D. Les inventaires du patrimoine naturel et paysager et les sites Natura 2000

Les délimitations de type sites Natura 2000, ZICO (zone importante pour la conservation des oiseaux), zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) ou zones humides (convention de Ramsar de 1971) sont dépourvues d'effet juridique direct et de caractère réglementaire. Elles constituent de « *simples indices de la qualité environnementale d'un site* »⁶¹. Les communes ou les intercommunalités doivent cependant s'appuyer sur ces outils de connaissance pour adapter en conséquence le contenu des PLU, faute de quoi leurs décisions d'urbanisme sont susceptibles d'être annulées par le juge administratif. Les préfets portent en outre ces informations à leur connaissance⁶². Seul le cas des ZNIEFF et des sites Natura 2000 est brièvement abordé ci-après.

■ **Les ZNIEFF**

Les ZNIEFF, particulièrement nombreuses en zones de montagne⁶³, sont des inventaires établis sous la responsabilité scientifique du Muséum d'histoire naturelle⁶⁴. Ce sont de précieux outils d'information et d'aide à la décision pour les pouvoirs publics. Mais ils sont dépourvus d'effet direct sur les PLU ou sur la délivrance des autorisations d'urbanisme. Ainsi la présence d'une ZNIEFF de type II de 2 780 hectares ne saurait à elle seule motiver l'annulation d'une autorisation de carrière à ciel ouvert⁶⁵. L'identification d'une ZNIEFF n'exige pas directement des pouvoirs publics la prise de mesures de sauvegarde et n'est accompagnée d'aucune mesure réglementaire de protection. Elle signifie simplement que le site en question a été répertorié en tant que richesse biologique et écologique, point de départ objectif pour faire des propositions de protection des zones ou d'acquisition de terrains. Pour autant, on ne peut les compter pour quantité négligeable. En tout état de cause, les données de la ZNIEFF doivent être prises en compte dans la procédure d'élaboration du PLU. Au plan de la légalité externe, l'absence de mention d'une ZNIEFF dans l'étude de l'état initial de l'environnement dans le rapport de présentation est constitutive d'une irrégularité. Par exemple, la révision d'un PLU peut être annulée lorsque le rapport de présentation ne comporte aucune analyse des incidences sur l'environnement de l'urbanisation partielle d'un secteur appartenant à un site classé en ZNIEFF, et n'indique pas les mesures destinées à garantir la préservation du milieu et à assurer sa mise en valeur⁶⁶. Sur le fond, pour le juge administratif, la présence d'une ZNIEFF permet de qualifier la richesse écologique d'un site ou d'un secteur. C'est un élément parmi d'autres pour apprécier la légalité d'une politique d'urbanisme. Cependant, compte tenu du pouvoir

⁶⁰ Après mise à disposition du public, le projet de PRAD est soumis à l'approbation du conseil régional, après avis du comité de massif compétent. Le plan est ensuite arrêté par le préfet de région. Ces dispositions ne s'appliquent toutefois pas en Corse (V. détails, C. rur., art. L. 111-2-1).

⁶¹ CE, 20 mai 2011, Communauté de communes du Lac du Bourget, n° 325552, Rec. *Lebon*.

⁶² C. env., art. L. 411-5 I, al. 5.

⁶³ Il existe aussi les arrêtés de biotope (flore des montagnes, etc.)... non abordés ici.

⁶⁴ C. env., art. L. 411-5.

⁶⁵ CAA Bordeaux, 23 nov. 2000, Société des carrières et matériaux d'Asasp, n° 98BX01295.

⁶⁶ CE, 20 mai 2011, Commune de Saint Joseph, n° 321440.

discrétionnaire laissé aux communes pour élaborer le contenu des PLU, le juge ne relève que les erreurs manifestes d'appréciation lorsqu'un PLU ne protégerait pas suffisamment une ZNIEFF. La présence d'une ZNIEFF peut notamment justifier que l'on protège le site par son classement en zone naturelle.

■ Les sites Natura 2000

Les sites Natura 2000 résultent des engagements de la France en faveur de la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvages. Ce ne sont pas de simples inventaires du patrimoine naturel. Ils se distinguent en cela des ZNIEFF. Ils forment un réseau dont la gestion fait l'objet en France d'une approche contractuelle entre les différents acteurs concernés (État, agriculteurs, propriétaires, chasseurs, etc.)⁶⁷. Néanmoins, tout comme les ZNIEFF, la présence de ces sites n'a pas d'effet contraignant direct sur le contenu des PLU. Toutefois, cette présence a des conséquences importantes sur la mise en œuvre du PLU car il devra assurer une protection adaptée des sites Natura 2000. Ensuite, la présence de tels sites sur le territoire d'un PLU exige la réalisation d'une évaluation environnementale dans la mesure où le plan, par les travaux, ouvrages ou aménagements qu'il permet, est susceptible d'affecter de tels sites⁶⁸.

E. Le schéma interrégional d'aménagement et de développement de massif

Le Schéma interrégional d'aménagement et de développement massif (SIADM) est le document d'orientation stratégique de chaque massif de montagne. Il est préparé par le comité de massif et approuvé par les conseils régionaux concernés, après avis des conseils départementaux. Il comprend des volets transversaux relatifs, d'une part, aux mobilités, à l'eau, au climat, à l'air et à l'énergie, à la prévention et la gestion des déchets, à l'usage durable des ressources et aux continuités écologiques et, d'autre part, au développement économique, à l'innovation, à l'internationalisation et au développement de l'aménagement numérique. Ces volets transversaux peuvent être complétés par des chapitres sectoriels thématiques (agriculture, forêt, industrie, artisanat, tourisme, services).

Le SIADM prend en compte les orientations nationales pour la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques (*c. envir., art. L. 371-2*) et les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (*c. envir., art. L. 212-1*), tout « *en veillant à ce qu'ils soient adaptés aux spécificités des zones de montagne* » (*L. n° 85-30, 9 janv. 1985, art. 9 bis*). Il prend en compte aussi les chartes de parc national ou de parc naturel régional (*L. n° 85-30, 9 janv. 1985, art. 9 bis*). Il est censé comprendre des dispositions sur l'adaptation au changement climatique conformément à la mesure 2.1 de l'action 2 du Programme national d'adaptation au changement climatique (PNACC 2011-2015, p. 169). Les schémas de massif des Alpes, des Vosges et du Jura ont été révisés en 2013 et 2014 et les préoccupations climatiques y sont du reste présentes.

Cependant, tigre de papier, ce schéma de massif n'est pas opposable aux tiers et, malgré des progrès, son opposabilité aux autres normes d'urbanisme ou d'aménagement reste très faible. Certes les objectifs et les règles des Schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

⁶⁷ L'origine est la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992. Le droit français définit les zones spéciales de conservation et les zones de protection spéciale. Il décrit la procédure de sélection des sites d'importance communautaire dits sites Natura 2000 et les modes de gestion. Voir *c. env., art. L. 414-1 et s., art. R. 414-1 et s.*

⁶⁸ *C. env., art. L. 414-4, R. 414-19 5°.*

(SRADDET - CGCT, art. L. 4251-1) prennent en compte les SIADM⁶⁹ et le plan régional de l'agriculture durable tient compte des orientations agricole du SIADM (c. rur., art. L. 111-2-1). Mais en pratique il n'a pas l'influence sur les politiques d'aménagement en montagne⁷⁰. Il n'exerce pas non plus d'influence sur l'écriture des PLU.

⁶⁹ Article 9 bis de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 qu'à l'article L. 4251-2 du CGCT.

⁷⁰ Plus souple que la notion de compatibilité, la « prise en compte » signifie qu'il n'est pas possible de s'écarter des orientations du document supérieur sauf, sous le contrôle du juge, « pour motif tiré de l'intérêt de l'opération envisagée et dans la mesure où ce motif le justifie » : CE, 28 juill. 2004, n° 256511, Assoc. défense environnement. - Sur la notion v. H. Jacquot, Droit de l'urbanisme, Dictionnaire pratique : Le Moniteur, 2^e éd., 2013, p. 807.