

>> L'ÉCRITURE DES PLANS LOCAUX D'URBANISME DE MONTAGNE*Jean-François Joye, Professeur à l'Université Savoie Mont Blanc***Fiche 2****LA CONTRIBUTION DU PLU A LA PRESERVATION DES TERRES AGRICOLES**

La loi du 9 janvier 1985 a reconnu l'agriculture comme l'une des activités économiques de base de la montagne. Si elle a établi un principe de préservation des terres agricoles, elle a aussi imposé **la conciliation** des projets de développement avec la préservation de l'agriculture et donc permis des dérogations et des exceptions au principe. Dans tous les cas, le PLU de montagne joue un rôle majeur en faveur de la préservation des terres agricoles. Cette fiche se compose en conséquence de deux chapitres :

- 1. Le PLU et le principe de préservation des terres agricoles
- 2. Le PLU et les dérogations et exceptions au principe de préservation des terres agricoles

1. Le PLU et la préservation des terres agricoles

La déprise agricole représente un enjeu important en zone de montagne (A). En conséquence, la priorité doit être donnée à la préservation des terres nécessaires au maintien des activités agricoles, pastorales et forestières. Le PLU doit notamment assurer la préservation des bonnes terres agricoles en considération des divers intérêts en présence (B).

A. Déprise agricole et enjeu pour le PLU de montagne

La déprise agricole présente des inconvénients bien connus. Au plan environnemental, c'est l'entretien des prairies, des pâturages voire des forêts qui n'est plus toujours assuré. Au plan économique, la réduction des zonages agricoles est d'autant plus entérinée par les PLU que cesse l'activité des agriculteurs, laquelle engendre l'abandon des fermages. Moins il subsiste d'agriculteurs, moins le besoin de préserver les terres se fait ressentir. C'est un cercle vicieux puisque la raréfaction des bonnes terres va amplifier à son tour le désintérêt pour l'agriculture. La déprise agricole peut aussi être un risque pour la conservation des appellations d'origine contrôlée (AOC). Le cahier des charges de l'AOC étant strict, l'urbanisation peut venir porter atteinte au bon respect des exigences. Certaines appellations, fromagères notamment, impliquent par exemple que les bêtes soient nourries toute l'année avec de l'herbe ou du foin provenant des terres locales, c'est-à-dire de la zone de production couverte par le périmètre de l'AOC. Le PLU, en conservant les zones agricoles, favorise le maintien de l'autonomie fourragère et garantit aussi l'image de marque de l'économie agricole locale.

B. **Priorité à la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières**

Article L. 122-10 du code de l'urbanisme (anc. L. 145-3) – « *Les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, en particulier les terres qui se situent dans les fonds de vallée, sont préservées. La nécessité de préserver ces terres s'apprécie au regard de leur rôle et de leur place dans les systèmes d'exploitation locaux. Sont également pris en compte leur situation par rapport au siège de l'exploitation, leur relief, leur pente et leur exposition* ».

En dépit de l'emploi du présent de l'indicatif (« sont préservées »), selon le Conseil d'Etat, qui a assoupli le principe, rien n'interdit de supprimer des zones agricoles ou de préparer leur conversion en zone non agricole. Tout est question de mesure et de conciliation avec d'autres intérêts économiques ou environnementaux, toute règle devant être parfaitement motivée par le PLU. « *Considérant que si les prescriptions de l'article L. 145-3 ne sauraient être regardées comme interdisant de classer, dans un plan d'occupation des sols, des terres agricoles dans des zones réservées à des activités économiques autres que l'agriculture ou à l'habitat, elles impliquent de n'admettre l'urbanisation de ces terres que pour satisfaire des besoins justifiés et dans une mesure compatible avec le maintien et le développement des activités agricoles, pastorales et forestières* »¹.

■ **Le PLU et l'identification des bonnes terres agricoles à préserver**

Pour pouvoir appliquer le principe de préservation des terres agricoles, le PLU doit identifier au préalable les terres agricoles à préserver. Le code de l'urbanisme ne les définit pas. Dans le PLU, cette identification est incluse dans le diagnostic territorial inclus au rapport de présentation (c. urb., art. L. 151-4).

La loi « Montagne 2 » de 2016 a cependant mis l'accent sur les terres qui se situent dans les « *fonds de vallée* ». C'est en effet dans ces secteurs convoités que le mitage et l'étalement urbain grignotent les sols. Selon l'instruction du 12 octobre 2018, il s'agit de « *terres de déclivité faible ou nulle et constituant des pâtures privilégiées lorsque les alpages ou la moyenne montagne ne sont pas disponibles à cause de l'enneigement, des températures, de l'absence d'herbe ou de possibilités de vèlage* ». Cette caractérisation pourrait cependant présenter des effets pervers. Elle peut insinuer que toutes les terres agricoles ne se valent pas et donc que toutes ne sont pas impérativement à préserver. De plus, la notion de « fonds de vallée » est d'ordre géographique et relative à chaque vallée. Elle n'est pas juridique.

La fiche 6 de l'instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme indique à raison que différents indicateurs pourront être utilisés pour identifier ces terres, par exemple le « *statut de zone agricole protégée en application de l'article L. 112-2 du code rural et de la pêche maritime, ou la présence d'un « SIQO » sur la zone (signe officiel d'identification de la qualité et de l'origine), de type label rouge, AOP/AOC, agriculture bio, etc.* ».

De son côté le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser ce que sont les terres agricoles à protéger en montagne. Ce sont des **terres plates ou peu pentues et donc mécanisables** (souvent des prairies de fauche complémentaires d'une

¹ CE, 6 févr. 1998, Commune de Faverges, n° 161812 ; Rec. CE ; BJDU 1/98, p. 37, concl. Touvet.

activité d'élevage) mais aussi **des terres qui jouent un rôle et ont une place majeure dans les systèmes d'exploitation locaux**. Ce qui implique d'analyser la situation au cas par cas.

- Classement erroné de terres agricoles de « *faible déclivité* » en zone d'urbanisation future Nac²;
- Annulation du classement en zone Uc d'un secteur constitué de « *prairies de fauche quasiment planes et aisément accessible* », nonobstant leur valeur agronomique relative et la présence de nombreux espaces – dont les alpages – dévolus à l'agriculture sur le reste de la commune. Ces prairies jouent ainsi un rôle « *spécifique dans un système d'exploitation local essentiellement orienté vers l'élevage* », d'autant qu'à l'inverse il n'est pas établi que « *leur urbanisation serait essentielle pour satisfaire les besoins en matière d'habitat ou de constructions hôtelières* »³.
- L'existence localement d'exploitations agricoles, horticoles ou pastorales localement s'oppose à ce qu'un plan classe en zone d'urbanisation future des terres plates et de bonne valeur agronomique nécessaires au maintien et au développement des exploitations agricoles dont le siège est dans la commune ou dans des communes limitrophes en l'absence de besoins en matière d'habitat ou de développement économique. Devront par exemple être protégées des terres situées dans une plaine alluviale qui ne représente que 12 % des 2586 hectares du territoire de la commune et comporte des terres agricoles plates et de bonne valeur agronomique, l'affectation à l'agriculture de terres présentant ces qualités étant une condition du maintien et du développement des exploitations agricoles⁴.
- Classement erroné en zone U de terres caractérisées par leurs potentialités agricoles, séparées des zones urbanisées, dont la majorité d'entre elles est exploitée, notamment pour l'élevage bovin allaitant⁵.

Mais l'existence ou non d'une pression foncière n'est pas un critère permettant l'identification des terres agricoles à préserver⁶.

N'entre pas non plus dans ce cadre légal de protection un terrain non exploité dont une partie est boisée, l'autre en friche⁷ ou un terrain qui a perdu sa vocation de terre

² CE, 6 décembre 1993, Morand, *Rec. CE*, tables p. 1080. Mais, a contrario : CE, 9 juill. 1997, Morand, n° 123241 : Lebon T., p. 1114.

³ CAA Lyon, 1^{er} février 2005, Commune de Megève, n° 01LY00058 : cité par B. Poujade, *Urbanisme et montagne : l'exemple de Megève*, Mélanges J. Morand-Devillers, 2007, p. 711.

⁴ CE, 6 févr. 1998, n° 161812, Cne Faverges ; Lebon, p. 45 ; BJDU n° 1/1998, p. 37, concl. Touvet.

⁵ CE, 9 nov. 2015, Cne de Porto-Vecchio, n° 372531, rec. leb.

⁶ Erreur de droit, projet d'implantation de panneaux photovoltaïques en zone de montagne CE, 7 février 2013, Ministère de l'écologie c/ Belmont, n° 354681, BJDU, 2/2013, concl. X de Lesquen.

⁷ CE, 5 janv. 1994, Cribier : Lebon T., p. 1227 ; Dr. adm. 1994, comm. 114.

agricole⁸. Y entre en revanche la création d'un pôle bois sur 25 hectares en vue du développement économique lié à cette filière⁹.

Par ailleurs, le restaurant d'une ferme-auberge ne correspond pas une activité de type agricole¹⁰, pas plus qu'un hôtel-restaurant dans l'alpage¹¹.

■ **Le PLU doit assurer la conciliation des divers intérêts en présence**

Il revient aux PLU de concilier les divers intérêts en présence. En tout état de cause, la capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles (*c. urb., art. L. 122-8*). Voici quelques exemples.

Une commune ayant choisi de créer une nouvelle zone d'habitat à 500 mètres du chef-lieu sur des terrains réputés de faible valeur agricole, caillouteux, pentus et non irrigables, réalise une conciliation convenable des intérêts en présence. De ce fait, si elle crée bien une urbanisation nouvelle discontinue, elle contribue aussi à préserver les bonnes terres agricoles plus facilement arrosables et exploitables par des engins mécaniques, et situées par ailleurs dans la plaine proche du bourg. Cela assure la légalité du plan dans la mesure où cette urbanisation isolée est intégrée à l'environnement¹². Mais, tel n'a pas été le cas à Megève lorsque la commune classa illégalement en zone à urbaniser UC des parcelles éloignées du bourg dont une était encore exploitée en fermage¹³.

Le juge administratif applique souvent un principe de proportionnalité. Par exemple le projet de création d'une route impliquant la destruction de 5 hectares de prairies n'a été admis qu'en comparaison de la surface agricole totale de 260 hectares sur la commune¹⁴. Egalement, dans une autre commune, la création d'un emplacement réservé en vue de la création d'une aire de stationnement et d'équipements sportifs a été jugée légale bien que le terrain concerné soit une prairie de fauche d'une superficie de 4 300 mètres carrés à proximité immédiate du village. Cela fut admis compte tenu de l'existence, dans la commune, d'un millier d'hectares de prairies de fauche destinées à l'élevage ovin, le rôle et la place de ce terrain dans le système d'exploitation local ne faisant pas obstacle au classement du terrain concerné en emplacement réservé¹⁵.

Plus contestable, malgré les avis réservés émis par la chambre d'agriculture et l'Institut national de l'origine et de la qualité et malgré l'identification du secteur en cause par le rapport de présentation du PLU parmi les espaces agricoles d'importance, le juge administratif a validé l'ouverture à l'urbanisation d'un secteur

⁸ CE, 28 juill. 1999, Féd. espaces naturels et environnement catalans, n° 180467.

⁹ CE, 11 déc. 1996, Commission protection eaux Franche-Comté ; BJDU 1/1997, p. 63.

¹⁰ CAA Nancy, 31 oct. 1996, Alsace nature et environnement : BJDU 6/1996, p. 453.

¹¹ CE, 3 mai 2004, Cne Risoul, n° 253524 ; AJDA 2004, p. 1383 ; BJDU 5/2004, p. 365, concl. E. Glaser, obs. L. Touvet.

¹² CE, 22 sept. 1997, Commune d'Eyglis, n° 137416.

¹³ CE, 9 juill. 1997, Morand, n° 123241.

¹⁴ CE, 21 mars 2001, Société Euraft, n° 209459.

¹⁵ CE, 10 juin 1998, Commune de Cipières, n° 168718 ; BJDU 4/1998, p. 252, concl. Bachelier.

agricole à Courchevel : « *Il ressort toutefois des pièces du dossier, en particulier des développements que le rapport de présentation réserve en ses pages 53 à 64 à la situation de l'agriculture dans la commune, qu'abstraction faite des alpages dont l'exploitation est marquée par un certain dynamisme, les prairies permanentes constituent l'essentiel de la surface agricole utile communale, qui dépasse 1 000 hectares, et que la commune est confrontée à un phénomène de déprise agricole, en particulier pour les prés de fauche situés à proximité des hameaux, qui a d'ailleurs amené la commune à financer l'entretien des prés de pâture afin de lutter contre la progression des friches. Dans ces conditions, il n'apparaît pas que le rôle et la place des terrains dont font état les requérants dans le système d'exploitation local faisaient obstacle à leur classement en zone à urbaniser* »¹⁶.

A noter qu'une commune peut parfois classer par erreur des terrains en zone agricole. Tel est le cas lorsqu'une parcelle qui entoure une maison d'habitation est classée par une commune de Chartreuse pour partie en zone UA et pour partie en zone NC tandis qu'elle est nettement séparée de la parcelle agricole voisine par une haie. Cette césure dans le paysage permet de percevoir la parcelle dans son ensemble comme une dépendance de la maison d'habitation et comme se rattachant également aux parties urbanisées de la commune, d'autant qu'elle n'est pas utilisée à des fins agricoles et est desservie par les réseaux¹⁷.

■ **Une fois identifiées le PLU doit préserver les terres agricoles**

Le PLU doit classer les terres agricoles identifiées comme devant être préservées en zones agricole (A) ou naturelle (N). Les articles L. 122-11, 1°, L. 151-11, R. 151-23 et R. 151-25 du code de l'urbanisme laissent la possibilité d'autoriser sur ces zonages des constructions et installations nécessaires à l'exploitation agricole. Toutefois la mise en place d'une zone agricole ou naturelle totalement inconstructible, ou interdisant la résidence principale de l'agriculteur au profit d'un local de veille de taille limitée est également possible. Ces fortes interdictions de construire devront toutefois être parfaitement justifiées et motivées dans le PLU sans quoi le juge administratif pourrait relever une erreur manifeste d'appréciation dans le choix du zonage et des règles afférentes¹⁸.

Les terres agricoles identifiées comme à préserver peuvent être aussi classées dans certains cas en zone N, pourvu que le but de la préservation de l'activité agricole soit assuré. Le PLU de Val d'Isère a ainsi classé en zone agricole de terres une superficie totale de 141 hectares, représentant environ 1,5% de la superficie de la commune, en diminution de 95% par rapport aux surfaces classées comme agricoles dans l'ancien POS. Pour le juge administratif : « *Il ressort toutefois des pièces du dossier d'une part que la plupart des terrains à enjeux agricoles identifiés par le rapport de présentation du PLU, situés en fond de vallée et constitués par les terrains entourant les bâtiments d'exploitation et les prairies de fauche, ont été classés en zone agricole, d'autre part que la diminution de la surface des terres*

¹⁶ CAA de Lyon, 13 juin 2019, Le syndicat des copropriétaires de la résidence "Le Lac-La Loze" et autres c/ conseil municipal de la commune nouvelle de Courchevel, n° 18LY03129.

¹⁷ CAA Lyon 14 oct. 2008, n° 07LY00737.

¹⁸ Rep. Min., JO Sénat n° 17127 du 23 mars 2017, p. 1213.

classées comme agricoles résulte pour la presque totalité de leur classement en zone naturelle, s'agissant principalement de prairies d'alpage. Eu égard aux caractéristiques d'une activité agricole d'alpage, le classement de tels terrains en zone naturelle, qui ne fait nullement obstacle à leur exploitation, n'est pas de nature à compromettre le maintien ou le développement des activités agricoles, alors que sont autorisées en zone naturelle les équipements pastoraux nécessaires à la protection des troupeaux contre la prédation dans la limite de 15 m² ou la restauration des chalets d'alpage à des fins professionnelles (...) »¹⁹.

A l'inverse, le classement en zone Ng d'une superficie de 17.9 ha pour étendre un golf existant sur des terres agricoles de 11.3 ha exploitées par deux agriculteurs répond certes aux objectifs du PADD du PLU de diversifier l'offre touristique « hors ski » mais méconnaît l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme car les terres concernées sont des zones de pâture essentielles pour la production des appellations d'origine protégées et indications géographiques protégées laitières de Reblochon, d'Abondance et de Chevrotin. Ces espaces agricoles étaient de surcroît classés comme tènement identifiés par le DOO du SCOT de Fier Aravis comme « *stratégiques pour l'équilibre et le devenir du territoire* » en raison de leur intérêt économique, paysager et environnemental. L'artificialisation des sols induite par le projet d'extension du golf n'était pas compatible avec le maintien et le développement de activités agricoles²⁰.

2. Les exceptions ou dérogations : les possibilités de construire ponctuellement par exception au principe de continuité

A. Les 3 cas de la liste de l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme

Cet article dispose que peuvent être autorisés dans les espaces définis à l'article [L. 122-10](#) :

« 1° *Les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières ;*

2° *Les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée ;*

3° *La restauration ou la reconstruction d'anciens chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive, ainsi que les extensions limitées de chalets d'alpage ou de bâtiments d'estive existants dans un objectif de protection et de mise en valeur du patrimoine montagnard et lorsque la destination est liée à une activité professionnelle saisonnière (...) ».*

Il s'agit de possibilités d'autorisation et non d'obligations. Le PLU encadrera les conditions d'une possible autorisation. Cette liste est **d'application stricte** ce qui signifie que sur les terres agricoles à préserver les exceptions **ne relèvent que** de cet article (on exclut notamment les possibilités de construire résultant de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme : constructions en continuité de l'urbanisation existante).

¹⁹ CAA Lyon, 19 nov. 2019, Syndicat des copropriétaires de la résidence L'Albaron et autres c/Cne de Val d'Isère, n° 19LY00031, cons. 3.

²⁰ TA Grenoble, 7 mars 2019, Sas constr Duret, Préfet Haute-Savoie et a. c/Cne de La Clusaz, n°1703063.

De même, l'application du régime de droit commun des STECAL (secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée²¹) **n'est pas possible en théorie** sur les terres agricoles qu'un PLU de montagne a identifiées comme essentielles à préserver au titre de la disposition spéciale de l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme. On doit rappeler que les STECAL accentuent l'urbanisation en dépit de leur taille limitée, alors que les dispositions d'urbanisme particulières à la montagne ont précisément pour objet de lutter contre le mitage et l'étalement urbain. La seule combinaison possible en vertu d'une interprétation extensive des textes est de permettre aux STECAL **d'encercler** au plus près les équipements sportifs, les constructions nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières ou les chalets d'alpage, les trois seules exceptions à l'interdiction de construire sur les terres agricoles à préserver que pose l'article L. 122-11²². Cette « mise en musique » des exceptions crée un corset répondant aux conditions strictes de mise en œuvre des STECAL, le but étant évidemment de ne pas dénaturer le but protecteur du droit de l'urbanisme particulier à la montagne²³.

Il n'est pas non plus possible de réaliser des STECAL autour des lacs sur les parties naturelles des rives (les seules exceptions sont listées à l'article L. 122-13). On pourrait soutenir là-encore que le STECAL pourrait être utilisé pour mettre en œuvre l'une des exceptions que prévoit l'article L. 151-13.

Restent les zones A ou N « banales » d'un PLU (hors terres à préserver pour l'activité pastorale ou forestière et hors parties naturelles des rives des lacs). Mais, le STECAL étendant l'urbanisation, fut-elle modestement, il devra respecter le principe de l'article L. 122-5 qui s'applique, avec ses propres exceptions et donc envisager des constructions en stricte continuité de bâtiments existants ou en « mettant en musique » les dérogations offertes par l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme (v. fiche 3) ce qui ne présente guère d'intérêt, ces dérogations de la loi Montagne étant suffisantes pour permettre la construction.

Afin d'éviter les abus et les nombreuses utilisations en pratique des STECAL en vue de contourner le droit de l'urbanisme particulier à la montagne, un positionnement du Conseil d'Etat serait utile. En attendant, certaines décisions conciliantes du juge administratif ont admis le principe que des STECAL soient établis sur des zones agricoles afin d'accueillir des constructions non liées à l'agriculture : secteurs de projets d'activités touristiques afin de permettre des extensions de restaurants ou d'hôtels, ces projets étant réputés maintenir l'intérêt de la vocation agricole des lieux avoisinants²⁴ ou la vocation naturelle de la zone²⁵.

²¹ C. urb., art. L. 151-13 : l'article permet de délimiter en zone naturelle, agricole, ou forestière, et à **titre exceptionnel**, des secteurs de taille et de capacité d'accueil limitée permettant d'accueillir des constructions non nécessairement liées à l'activité agricole. Ces secteurs sont créés après avis de la CDPENAF notamment. Par définition également, ils ne sont pas applicables en zones U et AU des PLU. Ils peuvent être utilisés pour densifier un tissu urbain minimaliste préexistant, ou pour envisager la continuité d'une petite urbanisation ou pour créer une nouvelle petite urbanisation.

²² Les STECAL sont exclus de la liste en l'absence de renvoi de cet article à l'article L. 151-13.

²³ Sur ce point, l'instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 (fiche 2 p. 16) dispose que « Ces différentes exceptions pourront ainsi être zonées en STECAL, sous réserve toutefois du respect des conditions spécifiques à ces derniers (notamment le caractère exceptionnel) et de celles relatives à ces exceptions. En tout état de cause, il n'est pas possible de délimiter un ou des STECAL pour autoriser des constructions qui ne pourraient l'être au titre des dispositions d'urbanisme de la loi Montagne ».

²⁴ TA Grenoble, 7 mars 2019, Sas constr Duret, Préfet Haute-Savoie et a. c/Cne de La Clusaz, n°1703063.

²⁵ CAA Lyon, 19 nov. 2019, Syndicat des copropriétaires de la résidence L'Albaron et autres c/Cne de Val d'Isère, n° 19LY00031, cons. 11.

Mais lorsque des aménagements touristiques (notamment pour des équipements sportifs) sont autorisés au titre de tels STECAL, il convient de les encadrer précisément afin d'éviter des possibilités de construire trop importantes, sans quoi les dispositions du règlement sont illégales²⁶.

Sous réserve de ce qui précède, l'article L. 122-11 permet d'implanter des constructions sur les terres agricoles à préserver. Ces constructions ne sont pas soumises à l'obligation d'urbanisation en continuité. Mais les PLU interviendront pour assurer notamment le respect de conditions architecturales ou paysagères.

■ **Constructions nécessaires aux activités agricoles**

Les constructions doivent être strictement nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières (par exemple pour la protection ou la surveillance du bétail)²⁷. Une construction est *agricole* en fonction de sa destination. Elle ne l'est ni en fonction de la qualité ou de la profession du pétitionnaire²⁸, ni en fonction du régime social du pétitionnaire (cotisation à la mutuelle agricole...), même si le projet est utile pour assurer la viabilité économique de l'exploitation²⁹.

■ **Les équipements sportifs liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée**

Aucune liste de la nature des équipements sportifs concernés n'est donnée. Une interprétation stricte conduit à ne permettre que ceux qui sont nécessaires aux sports de montagne (sur neige, glace : ski alpin, ski de fond/skating, biathlon ...). Une interprétation extensive du texte conduit en revanche à rendre possible de nombreuses activités sportives qu'elles aient un lien avec la montagne ou non (terrains de tennis, piscines...).

L'adverbe « notamment » de l'article L. 122-11 se rattache cependant exclusivement à la notion d'équipement sportif et non pas à la notion d'équipement. Pour être sportif, un équipement doit être strictement nécessaire à la pratique du sport, ce qui est le cas des remontées mécaniques par exemple. Un restaurant d'altitude ne constitue pas un équipement sportif au sens de l'article L. 122-11 (anc. L. 145-3 I), c'est-à-dire nécessaire à la pratique de sports de montagne, alors même qu'il serait utile à la « vie » du domaine skiable³⁰. Les campings non plus³¹. Ils comportent souvent des constructions : blocs sanitaires, locaux d'accueil, logements de fonction... et doivent être implantés en continuité de l'urbanisation par

²⁶ Voir TA Grenoble 27 déc. 2010, n° 0803704 (PLU de Saint-Nizier-du-Moucherotte, Vercors). Le règlement ne peut se borner à y autoriser tout ce qui est lié au fonctionnement du domaine skiable, à la sécurité et l'accueil de la clientèle, ou à l'exhaussement et l'affouillement des sols. A été ainsi annulé un PLU au motif que le règlement de la zone Nt permettant la réalisation d'espace et de parc de loisirs méconnaissait les dispositions de l'article R. 123-8 compte tenu des possibilités importantes de constructions ouvertes (possibilité de construire sans limitation de hauteur, etc.).

²⁷ On rappellera qu'en vertu du droit commun qu'une construction est nécessaire à l'activité agricole notamment lorsqu'elle « *nécessite la présence rapprochée et permanente du chef d'exploitation* » (CE, 14 mai 1986, Loberot, n° 56622). Par ailleurs, l'activité agricole doit être effective : CAA Marseille 24 janv. 2008, Commune de Sainte-Agnès, n° 05MA01805.

²⁸ Rép. min., JO Sénat 23 août 2007, n° 00598. – Rép. min., JOAN 27 mars 2012, n° 125748.

²⁹ Refus pour un gîte : CE 14 févr. 2007, Min. transports, n° 282398. – Refus pour un stand de vente des produits de la ferme : CAA Marseille 23 sept. 2004, Mlle Nou, n° 00MA00726. Ces décisions concernent l'application de l'article L. 111-3 (anc. L. 111-1-2) du code de l'urbanisme. Pour aller plus loin se référer à la fiche de J.-F. Inserguet (L'écriture du règlement : zone A et N) www.gridauh.fr

³⁰ CAA Lyon 23 mars 2004, Consorts Constant-Marmillon, n° 00LY00071.

³¹ En dépit d'une décision très contestable : CAA Nancy 4 juin 1998, Chauvin, n° 95NC01029.

principe³². Un camping, s'il peut être utile à des personnes pratiquant toute activité sportive en montagne, n'est pas un équipement sportif *stricto sensu*. De surcroît, il accueille aussi des touristes non sportifs.

Cependant, la jurisprudence administrative a considéré là-encore qu'une balance des intérêts devait être réalisée car l'article L. 122-11 n'est pas un sésame pour construire tout équipement sportif. Cette dérogation sera pertinente qu'au cas où les équipements sportifs en cause ne pourront être réalisés ailleurs que sur les terres agricoles à préserver. En application de l'article L.122-10, les équipements sportifs en cause ne devront pas porter atteinte non plus à la préservation des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières (ce qui n'était pas le cas d'un projet de terrain de quad)³³.

- **La restauration des chalets d'alpage**

Cette 3^{ème} exception est traitée séparément en fiche 7.

B. La super-dérogation de l'article L. 122-3 du l'urbanisme

L'article L. 122-3 permet de déroger à la totalité des dispositions de la section du code de l'urbanisme relatives aux dispositions concernant l'aménagement et la protection de la montagne³⁴. Le principe de préservation des terres agricoles, pastorales et forestières défini à l'article L. 122-10 ne s'applique pas dans les cas et selon les conditions strictes prévus à l'article L. 122-3 : « *Les installations et ouvrages nécessaires aux établissements scientifiques, à la défense nationale, aux recherches et à l'exploitation de ressources minérales d'intérêt national, à la protection contre les risques naturels, à l'établissement de réseaux de communications électroniques ouverts au public et aux services publics autres que les remontées mécaniques ne sont pas soumis aux dispositions de la présente section si leur localisation dans ces espaces correspond à une nécessité technique impérative ou, dans le cas des communications électroniques, est nécessaire pour améliorer la couverture du territoire* ».

Cette liste est limitative et l'application de la dérogation est appréciée souverainement par le juge du fond. Le même article a imposé une condition stricte : pour appliquer la super-dérogation, il faut que les projets listés à l'article L. 122-3 **correspondent à nécessité technique impérative** (sauf pour l'établissement des réseaux de communications électroniques ouverts au public³⁵). A été considérée comme pouvant remplir cette condition la ligne électrique à très haute tension

³² L'implantation des campings ne peut déroger au principe d'urbanisation en continuité que si elle relève de la procédure UTN ou des dispositions spéciales autour des lacs (voir fiche 4).

³³ CAA Marseille, 6 avril 2017, M. D. C/ Cne d'Entrevennes, n° 15MA01070.

³⁴ « Super-dérogation » : terme de M. Prieur, La protection de l'environnement en montagne : RFDA 1985, p. 802

³⁵ Leur établissement est conditionné à la « nécessité d'améliorer la couverture du territoire ». La dérogation doit pouvoir faciliter en zone de montagne de déploiement des divers réseaux de télécommunication incité par la loi Montagne (L. n° 85-30, 9 janv. 1985, art. 16 à 16 quater).

Cazaril-Aragon³⁶, mais pas une ligne aérienne dans les Alpes-Maritimes nonobstant le coût élevé de l'enfouissement³⁷.

Si la production de l'électricité photovoltaïque peut être regardée comme entrant dans le service public de production d'électricité, il ne ressort pas des pièces d'un dossier qu'une nécessité technique impérative impose d'installer les équipements de cette production en zone de montagne afin d'esquiver l'obligation de respecter les principes d'urbanisation de la loi montagne³⁸.

C. La reconstruction à l'identique

Parce qu'il ne semble pas y avoir, en ce cas, de contradiction avec les dispositions d'urbanisme particulières à la montagne du code de l'urbanisme, il semble également possible (ce qu'indique aussi l'instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018) d'appliquer l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme sur les terres agricoles à préserver. Cet article permet la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démolé depuis moins de dix ans, dès lors qu'il a été régulièrement édifié (cas d'un chalet d'alpage, d'une grange en zone agricole à préserver, etc.). Cependant, le PLU ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles peuvent en disposer autrement, notamment du fait des menaces liées aux risques naturels (v. fiche 6).

³⁶ « qu'il ressort des pièces du dossier que toute solution autre que celle qui a été retenue aurait été incertaine au plan technique et d'un coût prohibitif » : CAA Bordeaux, 11 janvier 1996, n° 95BX00203, Rec. T. 1202, EDF, RJE, 1997, p. 555, note Verdier, CJEG, mars 1996, n° 122, note O. Sachs. Voir égal. CAA Marseille 3 janv. 2013, Marcus, n° 10MA01166. – CE, 10 juill. 2006, Assoc. Interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte Croix, n° 289274, RFDA, 2006, n° 5, p. 997, concl. Verot).

³⁷ CE, sect. 9 juin 2004, Cne de Peille, n° 254691, BJDJ, 3/2005, p. 221

³⁸ CAA Marseille, 26 mai 2014, Cne de St-Julien-le-Montagnier, n° 12MA00688.