

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

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

Fiche 3

LE PLU ET L'EXTENSION DE L'URBANISATION DANS LE RESPECT DU PRINCIPLE DE CONTINUITÉ

Le principe juridique cardinal en montagne est l'obligation de construire en continuité de l'urbanisation existante. Toutefois, le principe a été érodé avec le temps et les dérogations sont très nombreuses à tel point qu'il est désormais souvent inoffensif.

Cette fiche se compose de deux chapitres :

- 1. Le PLU et le principe de construction en continuité de l'urbanisation existante
- 2. Le PLU et les dérogations et exceptions au principe de continuité de l'urbanisation.

1. Le PLU et le principe de construction en continuité de l'urbanisation existante

A. Définition et explication du principe de continuité

Article L. 122-5 du code de l'urbanisme (anc. art. L. 145-3) : « *L'urbanisation est réalisée en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées* ».

Dans les communes dument classées en zone de montagne, le principe de construction en continuité de l'existant s'applique à l'exclusion de tout autre régime de constructibilité limitée¹.

Il est nécessaire de bien cerner le sens du principe de construction en continuité de l'urbanisation puis de s'attarder sur la définition des « bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants », d'observer comment le juge apprécie concrètement la continuité et enfin d'indiquer le rôle du PLU pour « calibrer » les projets d'extension de l'urbanisation en montagne.

■ Sens et justification du principe de construction en continuité de l'urbanisation

Ce principe consiste en une prohibition générale de l'urbanisation isolée. Il est censé permettre de lutter contre le « mitage » des constructions en montagne². Peu importe au demeurant la destination ou l'usage des constructions ou installations.

Autrefois, avant d'être affirmé en droit, ce principe était justifié par la nécessité d'assurer une solidarité entre des villageois soumis à des conditions de vie difficiles et de préserver les

¹ En montagne, il prévaut sur un principe proche qui s'applique dans les communes soumises au règlement national d'urbanisme (RNU) et détaillé à l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme (anc. art. L. 111-1-2). - CE, 16 avr. 2012, Min. Écologie c/ Leca, n° 323555. - TA Clermont-Ferrand, 11 mai 1990, Épx Moreau, n° 89424 : Jurispr. adm. illustrée, *DAU*, éd. JO 1993, p. 57. - CAA Bordeaux, 23 juill. 2002, Dermit, n° 99BX00724.

² CAA Nancy, 30 juin 2011, Min. écologie, n° 10NC0146. - CAA Marseille, 9 déc. 2010, n° 09MA00019.

surfaces agricoles. On s'est éloigné de ces justifications de bon sens aujourd'hui, mais le principe reste majeur. Il a été affirmé par la directive Montagne de 1977 puis par la loi Montagne en 1985. Certaines justifications sont toujours d'actualité, comme la préservation des terres agricoles ou la prévention des risques naturels, tandis que d'autres sont plus contemporaines, comme la préservation des paysages ou la lutte contre l'étalement urbain.

Sous réserve des exceptions et dérogations au principe (*V. infra. 2*), l'urbanisation est réalisée seulement en continuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants, sans quoi le droit de construire n'est pas reconnu³, même en cas de classement en zone urbaine par un plan d'urbanisme. En l'absence de continuité, le permis de construire doit être refusé⁴ ou retiré⁵ ; même solution pour l'autorisation de lotir⁶. En cas de demande de certificat d'urbanisme, l'administration devra indiquer que l'opération envisagée n'est pas réalisable (*c. urb., art. L. 410-1, a et b*)⁷.

■ La notion théorique de « continuité de l'urbanisation existante »

La notion de continuité n'est pas définie par le code de l'urbanisme, par exemple en termes de distances minimales ou d'autres critères permettant d'apprécier la cessation de continuité. La continuité étant la qualité de ce qui se continue dans l'espace, elle peut être une contiguïté – qualité de ce qui se touche – de parcelles déjà urbanisées⁸ ou une non-contiguïté, c'est-à-dire que l'on va accepter une certaine proximité/distance – faible en général - entre les constructions existantes et le projet.

La continuité suppose une urbanisation pré-existante que l'on entend poursuivre. Elle est donc relative à une forme d'urbanisation et seul le juge administratif avait, jusqu'à une période récente, déterminé des critères d'appréciation de la continuité. Or, progressivement, le législateur est venu corseter la liberté d'appréciation du juge administratif afin de faciliter la réalisation des projets. La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 a ainsi créé un article L. 122-5-1 du code de l'urbanisme qui précise que le principe de continuité s'apprécie au regard de trois critères :

- au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel ;
- des constructions implantées ;
- et de l'existence de voies et réseaux.

En apparence, cette disposition n'est pas nouvelle car la prise en compte de ces critères existait déjà dans le code de l'urbanisme depuis la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 pour délimiter des hameaux et groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants en continuité desquels le PLU prévoit une extension de l'urbanisation et pour interpréter les notions de hameaux et de groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants lorsque la commune n'est pas dotée d'un PLU (*c. urb., art. L. 122-6*). Or, ces critères limitatifs ne sont dorénavant plus circonscrits à l'appréciation de quelques points d'ancrage de l'urbanisation mais s'appliquent au principe de continuité dans son ensemble⁹.

³ TA Nice, 23 févr. 1988, n° 1091-85-II, Bernart : DAU, Jurispr. adm. illustré, p. 53.

⁴ TA Nice, 6 avr. 1987, n° 312-87.II, Levet : Jurispr. adm. illustrée, p. 55.

⁵ TA Marseille, 7 juin 1989, n° 872267, Roux : Jurispr. adm. illustrée, p. 51.

⁶ TA Besançon, 24 nov. 1988, n° 15648, Féd. protection nature et environnement Doubs : Jurispr. adm. illustrée, p. 79. - CAA Lyon, 26 mai 2015, n° 14LY04058.

⁷ Sous l'empire des textes alors applicables, le certificat d'urbanisme ne pouvait être que négatif : CE, 5 janv. 1994, Cribier, n° 129646, Lebon T., p. 1227 ; Dr. adm. 1994, comm. 114.

⁸ La solution admise pour la règle de constructibilité limitée énoncée à l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme selon laquelle il est possible de construire en contiguïté de parcelles déjà urbanisées peut être étendue à la loi Montagne : Rép. min. n° 18612 : JO Sénat 8 nov. 1984, p. 1801.

⁹ Ph. Juen, L'acte II de la loi Montagne en matière d'urbanisation : de l'érosion du principe d'équilibre à la hiérarchisation des priorités : RDI 2017, n° 4.

■ **L'urbanisation préexistante à partir de laquelle il est possible de construire : définition des « bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants »**

L'une des difficultés de mise en œuvre du principe de construction en continuité est de pouvoir caractériser l'urbanisation **préexistante** à partir de laquelle l'article L. 122-5 permet d'étendre la construction. Cette urbanisation préexistante correspond cependant à **une liste limitative** de quatre supports ou réalités géographiques : il s'agit **uniquement** des « *bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants* »¹⁰.

Il n'existe pas de définition légale de ces notions supports de l'extension de l'urbanisation. On ne peut pas les définir par rapport à un nombre précis d'habitations, car leur forme varie selon les lieux et le positionnement des bâtiments¹¹.

Le village. – C'est le chef-lieu ou le bourg principal.

Le bourg. – Il est généralement défini comme un gros village, ou du village, conçu comme une agglomération en milieu rural, comme un chef-lieu ou un bourg principal. Mais ce n'est pas un lieu-dit réunissant quelques constructions¹².

Le hameau. – Pour le Conseil d'État un hameau est « *caractérisé par l'existence de plusieurs bâtiments suffisamment proches les uns des autres pour être regardés comme groupés* ». L'important est le rapport de proximité des bâtiments et non pas la contiguïté des parcelles. En l'espèce, six constructions étaient distantes les unes des autres d'environ 30 mètres ; « *qu'une implantation aussi éparse ne caractérise pas un hameau de montagne* »¹³. Toutefois, le rapport de proximité entre les bâtiments est variable selon les régions, d'où l'impossibilité d'une définition générale du hameau. Une réponse ministérielle a tenté de synthétiser les approches : « *[...] On entend par hameau un petit groupe d'habitations (une dizaine ou une quinzaine de constructions au maximum) pouvant comprendre également d'autres constructions telles que des bâtiments d'exploitation agricole en zone de montagne, isolés et distincts du bourg ou du village. Il n'est nullement nécessaire, pour qu'un groupe de constructions soit qualifié de hameau, qu'il comprenne un commerce, un café ou un service public. À l'inverse, l'existence de tels équipements ne suffit pas à estimer qu'on est en présence d'un hameau ou d'un village. Ce qui caractérise le hameau, c'est une taille relativement modeste et le regroupement des constructions. La taille et le type d'organisation des hameaux dépendent très largement des traditions locales, et aucune définition générale et nationale ne peut y être apportée. Les villages, petites agglomérations rurales, sont plus importants que les hameaux et comprennent ou ont compris des équipements ou lieux collectifs administratifs, culturels ou commerciaux, même si, dans certains cas, ces équipements ne sont plus en service, compte tenu de l'évolution des modes de vie [...]* »¹⁴.

Du reste, quelques constructions constituées d'un kiosque pour vente à emporter, d'un poste de secours, d'un chalet restaurant, des chalets de départ et d'arrivée, d'un télésiège et d'un

¹⁰ Ainsi, même s'il s'agit de nuances, la notion d'urbanisation de l'article L. 122-5 n'est pas celle mise en œuvre pour l'application de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme (en l'absence de PLU, la construction est limitée en dehors des parties actuellement urbanisées de la commune ; cet article ne s'applique pas dans les communes de montagne). Pour l'application de l'article L. 111-3, en principe, une zone urbanisée est une zone pourvue de tous les équipements publics et caractérisée par la présence aux alentours d'un nombre suffisant de constructions : CE, 7 déc. 1990, Bouvier, n° 83454. – CE, 25 avr. 1990, Dlle Cuenin, n° 86908. Solutions pour la reconnaissance de parties non urbanisées : CE, 26 nov. 1990, SA Société Hôtelière et immobilière Paris Provence ; Rec. CE, tables p. 1041. – CE, 5 janv. 1994, Reverson, n° 136744.

¹¹ Rép. min., n° 127552, JOAN 13 mars 2012.

¹² CE, 14 déc. 1992, Cne Saint-Gervais-les-Bains, n° 115359 ; Lebon T., p. 1361.

¹³ CE, 5 févr. 2001, Secrétaire d'État au logement / Commune de Saint-Gervais, n° 217796 ; BJD 2/2001, p. 74, concl. Touvet ; Constr.-Urb. 2000, comm. 152.

¹⁴ Rép. min., n° 07848, JO Sénat 27 août 2009, p. 2046.

chalet lié à une activité de scooter des neiges, aucune n'étant à usage principal d'habitation, ne sauraient être regardées comme formant un hameau existant¹⁵.

Pour d'autres exemples voir aussi la fiche 2 de l'instruction du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme - NOR : TERL1826263J.

Les groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants – Il est enfin possible d'édifier des constructions nouvelles en continuité d'un groupe de constructions traditionnelles ou d'un groupe d'habitations qui, ne s'inscrivant pas dans les traditions locales, ne pourrait être regardé comme un hameau. L'existence d'un tel groupe suppose plusieurs constructions qui, eu égard notamment à leurs caractéristiques, à leur implantation les unes par rapport aux autres et à l'existence de voies et de réseaux, peuvent être perçues comme appartenant à un même ensemble¹⁶.

Pour déterminer si un projet de construction réalise une urbanisation en continuité par rapport à un tel groupe, il convient de rechercher si, par les modalités de son implantation, notamment en termes de distance par rapport aux constructions existantes, ce projet sera perçu comme s'insérant dans l'ensemble existant¹⁷. Quant à la notion de constructions « traditionnelles », au sens large et au-delà d'un strict sens architectural, elle peut viser des constructions dont la destination n'est pas l'habitation, ce qui, en montagne, eu égard à la tradition économique locale, pourrait concerner des bergeries ou des étables, des granges, des fermes voire des bâtiments de « l'industrie » agricole (coopératives fromagères, laiteries...).

A mesure de l'assouplissement des textes, le juge administratif a pu relâcher son contrôle avec des interprétations parfois contestables de la notion d'urbanisation :

- urbanisation admise sur un espace situé à l'écart du bourg dès lors que « *quelques bâtiments restent implantés sur le site après démolition d'anciennes installations d'une mine* »¹⁸

- est jugé que le secteur AUd litigieux est « *situé en contiguïté d'un ensemble de trois constructions qui, bien que n'étant pas regroupées pour former un hameau, sont situées à quelques dizaines de mètres les unes des autres ; que ces constructions peuvent être regardées comme formant un groupe d'habitations au sens des dispositions précitées du III de l'article L. 145-3 du code de l'urbanisme* ». La solution retenue ici est à relier avec la cohérence globale du PLU. Le secteur litigieux AU avait été identifié comme un groupement bâti existant dans le rapport de présentation. Il a été jugé également que ce classement ne compromettrait pas un autre objectif du PLU qui est de protéger l'activité agricole, de préserver les lignes de crête et de conserver les espaces paysagers ouverts¹⁹.

■ **L'appréciation concrète par le juge administratif de la continuité (exemples)**

Si la compréhension du principe de continuité est simple, en revanche son application va dépendre des circonstances locales qu'ont à apprécier les rédacteurs du document d'urbanisme. Chaque cas est différent.

¹⁵ CAA Lyon, 23 mars 2004, Cts Constant Marmillon, n° 00LY00071. D'autres exemples non constitutifs de hameaux : CE, 10 avril 1996, Artis, n° 116165. - CAA Lyon, Fournier, 8 juillet 2004, n° 00LY00019.

¹⁶ CE, 2 oct. 2019, M. C... E... et l'association La Clave et le Bas Estéron, n° 418666, rec. t.

¹⁷ V. des cas concrets, CAA Lyon, 22 juin 2006, n° 05LY01465, préfet Haute-Savoie. - CAA Lyon, 24 nov. 2009, Cne de Bonne, n° 07LY02682. - CAA de Lyon, 19 nov. 2019, n° 18LY01003, Inédit au recueil Lebon. - CAA Lyon, 28 sept. 2010, n° 08LY02384. - Un ensemble de bâtiments, loin de former un groupe homogène, qui s'étale au contraire sur plus de 400 mètres linéaires et constitue un mitage diffus, même doté de l'ensemble des réseaux publics, ne peut être qualifié de groupe de constructions au sens des dispositions du code de l'urbanisme, compte tenu du parti pris d'isolement des constructions qui le composent : CAA Marseille, 1^{er} juin 2015, B c/ préfet Alpes-Maritimes, n° 13MA01586.

¹⁸ TA Montpellier, 31 déc. 2009, n° 070278, Assoc. défense riverains et protection environnement mines et usines Salsignes et combe du Saut, Hack, Espuche : Environnement 2010, comm. 33, obs. M. Sousse.

¹⁹ CAA Lyon, 11 oct. 2011, Communauté d'agglomération du Lac du Bourget, n° 10LY01274, *précit.*

Les données factuelles sont essentielles pour apprécier les situations, sur lesquelles les juges du fond se prononcent souverainement²⁰. Leur appréciation en fonction d'indices, cartes à l'appui, varie selon qu'il y a lieu de déterminer un zonage, nécessitant une conception d'ensemble en fonction de l'urbanisation à réaliser, ou d'estimer une autorisation individuelle impliquant une analyse au niveau de la parcelle. Au contentieux, le juge administratif évalue les distances entre les bâtiments, la densité et la logique de l'urbanisation locale, les caractéristiques architecturales, l'emplacement des routes, la qualité du sol et son usage, le tout étant arbitré par des considérations topographiques ou géographiques ou par la présence des équipements publics²¹.

Le droit de construire n'est pas forcément reconnu s'il existe des réseaux²² ou en présence d'un habitat diffus et limité dans le secteur considéré dès lors que les parcelles ne se situent pas dans le prolongement d'une urbanisation existante²³. Il convient de tenir compte du lieu d'implantation de la construction sur la parcelle²⁴.

La continuité, on l'a dit, implique nécessairement une proximité. Tel n'est pas le cas :

- d'un secteur situé à plusieurs kilomètres du bourg et du village, à des centaines de mètres d'un lieu-dit réunissant quelques constructions²⁵ ;
- d'une parcelle placée à 130 mètres de la plus proche des constructions constituant un hameau ; que cet espace de 130 mètres est dépourvu de toute construction ; qu'une telle distance ne permet pas de regarder le projet comme situé dans la continuité dudit hameau²⁶
- d'un terrain situé à plus de 600 mètres de l'agglomération dont il est séparé par des terrains agricoles, malgré la proximité de plusieurs bâtiments industriels et commerciaux²⁷.

La continuité peut être appréciée :

- en fonction de constructions situées sur le territoire d'une autre commune. La continuité est évaluée en observant la réalité physique de l'urbanisation, cette évaluation ne s'arrêtant pas à la frontière communale. Un terrain situé à proximité immédiate de plusieurs parcelles d'une commune voisine qui supportent des habitations et sont desservies par des voies d'accès et des réseaux ne se situe pas en rupture de continuité avec les bourgs et villages existants²⁸ ;
- en fonction de l'orientation du développement d'un bourg²⁹ ;

²⁰ CE, 28 juill. 1999, Féd. espaces naturels et environnement catalan ; LPA 3 nov. 1999, p. 11.

²¹ V. des analyses, J.-F. Moutte, L'appréciation par le juge administratif des rigueurs de la loi Montagne, in Joye, dir., *L'urbanisation de la montagne*, Lextenso-LGDJ, 2013. - N. Calderaro, Loi Littoral et loi Montagne, 12 ans de jurisprudence commentée : éd. EFE, 1998.

²² CAA Bordeaux, 17 janv. 2002, Isabal, n° 99BX00487 ; Constr.-Urb. 2002, comm. 177, obs. Benoît-Cattin.

²³ TA Nice, 30 janv. 1992, n° 86-1379, Guérin : DAU, Jurispr. adm. illustrée, éd. JO 1993, p. 67.

²⁴ TA Nice, 16 nov. 1989, n° 163489-II, Guignonis.

²⁵ CE, 14 déc. 1992, Cne Saint-Gervais-les-Bains : Lebon, p. 1372 ; D. 1994, somm. p. 96, obs. H. Charles.

²⁶ CAA Lyon, 8 févr. 2007, n° 06LY01787. – Autres exemples d'incompatibilité du plan : CE, 18 mai 1998, Commune d'Allonziers-la-Caille, n° 163708 : Lebon T., p. 1212. – CE, 10 mai 1995, Commune de Saint-Blaise, n° 149485. – Ou de discontinuité illégale : CAA Bordeaux, 23 juin 2011, Commune de Bagnères-de-Bigorre, n° 10BX02236. - CE, 23 oct. 1996, Cne Combloux, n° 159473 : BJDU 6/1996, p. 453 : annulation d'un plan eu égard à l'importance et au nombre de zones et d'emplacements concernés par la violation des dispositions d'urbanisme particulières à la montagne.

²⁷ CE, 25 juin 2003, Cne Saillagouse, n° 233119 : BJDU 4/2003, p. 304.

²⁸ CE, 5 janv. 1994, Cribier, n° 129646 ; Rec. CE, tables p. 1127. - CE, 30 oct. 2013, Min. Int. c/ Maury, n° 356338.

²⁹ TA Grenoble, 23 mai 1990, Potkof : Jurispr. adm. illustrée, DAU, éd. JO 1993, p. 71.

- en considération des caractéristiques architecturales et des principes d'urbanisation retenus pour l'aménagement de la station (Arc 1800), constituée principalement d'un bâti espacé de grand volume³⁰ ;
- au regard du prolongement d'un secteur déjà ouvert à l'urbanisation; La continuité demeure lorsqu'une zone classée constructible (UC) est certes située à plus d'un kilomètre du bourg, mais dans le prolongement d'un petit groupe de constructions et que ce classement est cohérent car il va dans le sens du développement de l'urbanisation locale³¹ ;
- ou encore en tenant compte des barrières physiques constituant des limites à l'extension de l'urbanisation. **Une barrière physique** peut aider le juge ou les rédacteurs des PLU à caractériser la discontinuité : c'est le cas des routes³² ou des obstacles naturels tels des barrières végétales³³, une falaise³⁴, un cours d'eau³⁵, ou une bande de terrain située en zone NB³⁶. Mais ce ne sont que des **indices de rupture physique de continuité**.

■ **Le rôle du PLU pour « calibrer » les projets d'extension de l'urbanisation en montagne**

Il revient au PLU de projeter les espaces nécessaires à l'urbanisation en utilisant des zonages compatibles avec l'article L. 122-5. Le PLU peut aussi délimiter, bien que ce ne soit pas une obligation, les lieux supports de la continuité de l'urbanisation (hameaux, etc., c. urb., art. L. 122-6). Si l'objectif d'un PADD, en conformité avec la loi Montagne, est de limiter l'étalement urbain et de ne prévoir l'urbanisation qu'en contiguïté de l'urbanisation existante, il conviendra d'identifier et de délimiter suffisamment les espaces supports de l'urbanisation dans le rapport de présentation³⁷. Sinon, le risque est que l'autorité compétente puisse légitimement refuser de délivrer un permis en se fondant sur les dispositions de la loi Montagne alors même que le terrain d'assiette du projet se trouve pourtant dans une zone constructible du plan³⁸. Une approche globale du traitement de l'urbanisation dans le PLU (notamment par un lien cohérent entre PADD/rapport de présentation/règlement, etc.) est la principale clé de réduction des risques contentieux.

Un projet peut du reste être conforme à l'article L. 122-5 et s'inscrire en continuité de l'urbanisation existante mais ne pas être non conforme au PLU du fait que celui-ci prévoit au même endroit un zonage inconstructible.

³⁰ TA Grenoble, 14 mai 2002, Abate, n° 0003042 ; obs. P. Soler-Couteaux, *RD imm.* 2003, p. 584.

³¹ CAA Lyon, 10 juin 1997, Commune de Contamines-Montjoie, n° 96LY00389 ; *BJDU* 5/97, p. 459. – Autre exemple de continuité pour la création d'un « pôle bois » de 25 hectares en zone NA au POS en continuité de deux zones U : CE, 11 déc. 1996, Commission de protection des eaux de Franche-Comté, n° 161883. – Egal. V. CE, 7 oct. 1998, n° 168165, Assoc. Aujourd'hui pour demain.

³² Une route peut créer une rupture de pente et une séparation dans le paysage : CE, 5 févr. 2001, Secrétaire d'État au logement, n° 217798. – Également : CAA Lyon, 18 nov. 2003, Commune de Saint-Gervais, n° 00LY02699. - CAA Marseille, 23 avr. 2010, n° 08MA01705. – CAA Marseille, 20 oct. 2011, Min. écologie, n° 09MA03284.

³³ CAA Nancy, 30 juin 2011, Min. écologie, n° 10NC01469.

³⁴ CAA Lyon, 25 oct. 2011, Commune de Villarodin-Bourget, n° 10LY00619.

³⁵ TA Grenoble, 30 juin 1992, Baillard, n° 902440, *Jurispr. adm. illustrée*, p. 73.

³⁶ Bande dont l'une des faces est séparée d'environ 80 mètres d'une zone UB : CAA Lyon, 18 févr. 1997, SCI Cret du Four, n° 95LY00005.

³⁷ Illustration : CAA Lyon, 11 oct. 2011, Communauté d'agglomération du lac du Bourget, n° 10LY01274.

³⁸ V. TA Nice, 10 mai 2001, n° 974700, Auvaro. - CAA Marseille, 25 nov. 2010, n° 09MA00127. *Nota bene* : la superficie des zonages ne doit pas être trop importante afin d'éviter les refus d'autorisation de construire pour discontinuité d'un projet dont l'emprise parcellaire serait trop éloignée des constructions existantes tandis que l'on se situerait bien en zone U ou AU, sauf à être en mesure d'accueillir des projets d'aménagement d'ensemble sur des terrains de grande superficie permettant la jointure avec l'existant.

Quelles que soient les procédures utilisées pour réaliser les projets d'aménagement ou de construction, 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). La notion de « *capacité d'accueil* » n'est pas définie et laisse place à de nombreuses interprétations d'autant que la jurisprudence administrative n'est d'aucun secours en la matière. Alors qu'elle doit être appréhendée par les PLU des communes littorales³⁹ et qu'à plusieurs reprises les dispositions d'urbanisme particulières à la montagne en font état, rien n'est exigé pour que sa détermination se fasse dans le cadre des PLU de montagne. Le PLU paraît cependant tout indiqué pour être le « lieu » de la prévision des capacités d'accueil (par le rapport de présentation et le PADD). Pour estimer la capacité d'accueil d'espaces urbanisés et à urbaniser, il est important que les autorités locales ne se bornent pas à assurer seulement l'équilibre spatial (superficies comparées) entre développement de l'urbanisation et préservation des zones naturelles ou agricoles. Elles doivent aussi examiner la nature des équipements et réseaux publics existants ou prévus et savoir en particulier s'ils seraient suffisants ou non pour répondre à l'extension d'une urbanisation.

Saisi d'un litige relatif à l'approbation d'un plan d'urbanisme, le juge administratif va notamment confronter la compatibilité de l'accroissement des possibilités d'urbanisation qu'engendre la création de nouvelles zones urbaines avec l'impératif de préserver les espaces naturels et agricoles. L'analyse est difficile et l'on peut simplement affirmer qu'une zone urbaine ou à urbaniser ne peut être créée en discontinuité si elle prévoit des capacités d'accueil excessives⁴⁰.

Le cas atypique des transferts de droits à construire en zone N. - La pratique du transfert des droits à construire est rare en France (*c. urb.*, art. L. 151-25). Elle trouve encore parfois à s'appliquer en zone de montagne où l'habitat est dispersé (cas du Grand-Bornand en Haute-Savoie). Le transfert poursuit en théorie un intérêt environnemental : il sert à regrouper des constructions, à densifier et donc à protéger la qualité des paysages. Cela permet de vider de leurs droits à construire des secteurs dont on veut stopper l'urbanisation pour alimenter d'autres secteurs d'habitat diffus. Ce transfert ne saurait toutefois conduire à déroger aux principes d'urbanisation de la loi Montagne, spécialement celui de la construction en continuité de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme. Il n'est pas possible, à l'instar des STECAL, de recourir à la technique des transferts de droits à construire en zone N pour autoriser des constructions qui ne pourraient l'être au titre des dispositions d'urbanisme particulières à la loi Montagne.

Dans les zones à protéger « *en raison de la qualité de leurs paysages* », les droits à construire peuvent être transférées d'un ou de plusieurs secteurs émetteurs à un ou des secteurs récepteurs. Ces zones, dans lesquelles les transferts des possibilités de constructions sont possibles, forment en réalité tout ou partie d'une zone naturelle (N)⁴¹. Mais toutes les zones naturelles (N) ne peuvent faire l'objet de transferts. Celles classées N en vertu d'autres critères que celui de la qualité des paysages ne peuvent faire l'objet des transferts (terres agricoles à préserver, existence de risques, but historique, etc.). Cette condition est également applicable aux secteurs récepteurs mais, s'ils ont été retenus, c'est que l'intérêt de leur protection est moindre. Les secteurs récepteurs sont déjà composés de quelques constructions ou de groupes de constructions ou d'habitations en continuité immédiate desquels il faut construire.

³⁹ C. urb., art. L. 121-21.

⁴⁰ CE, 10 juin 1998, Commune de Cipières, n° 168718, BJD, 3/1998, p. 252, concl. Bonichot.

⁴¹ Il n'est pas possible de mettre en œuvre ce mécanisme dans les zones A. C'est explicite à la lecture de l'article R. 151-36 du code de l'urbanisme qui énonce que dans les zones N les documents graphiques doivent faire apparaître ces zones à protéger en raison de la qualité de leur paysage où est applicable le transfert des possibilités de construction.

Les constructions sont censées respecter la vocation naturelle de la zone⁴². En cas de transfert, la totalité du terrain dont les possibilités de construction sont transférées est frappée de plein droit d'une servitude administrative d'interdiction de construire constatée par un acte authentique publié au fichier immobilier. La servitude reste opposable lorsqu'une éventuelle modification du PLU rend le secteur constructible. Elle ne pourra être levée que par décret sur avis conforme du Conseil d'État, ce qui est une contrainte redoutable⁴³. Le mécanisme va donc figer tout développement en certains secteurs.

Les constructions sur le secteur récepteur ne sont autorisées qu'après réalisation des transferts de droits et la demande d'autorisation de construire est accompagnée du contrat ayant décidé du transfert et de la cession des droits à construire⁴⁴.

Il revient notamment au règlement du PLU d'encadrer les conditions du transfert en vue de favoriser un regroupement des constructions et de fixer la densité maximale de construction dans ces secteurs⁴⁵.

Secteur « N e » (émetteur) – Il est souvent possible de faire quelques travaux/restaurations tant que le transfert des droits n'a pas eu lieu, suivant le règlement de la zone N. Les droits à construire, résiduels ou non, peuvent être transférés.

Secteur « N r » (récepteur) – Il est possible de construire soit par une réglementation spécifique de la zone N sur ce point, soit par renvoi au règlement d'une zone U (Uc...). Dans les secteurs récepteurs, les constructions ne pourront être autorisées qu'après ces transferts (en cumulant les droits à construire), le règlement du PLU fixant la densité maximale de construction dans ces secteurs dans le respect de la loi Montagne.

2. Le PLU et les dérogations ou exceptions générales au principe de construction en continuité de l'urbanisation

L'objectif du législateur posé par l'article L. 122-5 étant d'interdire toute construction isolée en zone de montagne, celui-ci a limitativement énuméré les dérogations et exceptions à ce principe dans le code de l'urbanisme⁴⁶. Cependant, au fur et à mesure des modifications législatives ces dérogations et exceptions sont devenues si nombreuses que ce principe apparaît aujourd'hui éloigné de l'objectif d'intérêt général qu'il poursuivait au moment de la promulgation de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985. Nous n'aborderons ici que les exceptions ou dérogations qui sont rendues possibles par le PLU ou encadrées par ce document.

⁴² Ces secteurs récepteurs ne doivent pas être cependant confondus avec les « secteurs de taille et de capacité limitées » qui peuvent être délimités en zone N.

⁴³ C. urb., art. L. 151-25, *in fine*.

⁴⁴ C. urb., art. R. 431-33.

⁴⁵ Dans les zones où un transfert des possibilités de construction a été décidé en application de l'article L. 151-25, le règlement peut notamment définir des secteurs de plan masse côté en trois dimensions (c. urb. art. R. 151-40).

⁴⁶ CAA, Marseille, 30 mai 2011, Sté ERL, n° 10MA03481. C'est une règle générale (CE, 10 nov. 1999, Haut-Commissaire de la République en Polynésie Française, n° 209410 ; CE, 25 mars 2002, n° 219409).

A. Possibilités de construire en discontinuité avec les bourgs, villages, hameaux, groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants (opportunités de l'article L. 122-5 du Code de l'urbanisme)

Article L. 122-5 du code de l'urbanisme (anc. art. L. 145-3 III) – « *L'urbanisation est réalisée en continuité (...) sous réserve de l'adaptation, du changement de destination, de la réfection ou de l'extension limitée des constructions existantes, ainsi que de la construction d'annexes, de taille limitée, à ces constructions, et de la réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées* ».

Les notions de cet article sont éminemment sujettes à interprétation. Il revient notamment au règlement du PLU d'en préciser les conditions d'application, voire d'interdire ces modalités d'évolution des constructions existantes sous réserve d'une motivation d'intérêt général suffisante et à condition que le plan s'inscrive toujours dans un rapport de compatibilité avec les autres dispositions d'urbanisme particulière à la montagne.

Peuvent échapper aux règles de la construction en continuité :

■ **Le changement de destination**

Les changements de destination (c'est-à-dire le passage d'une catégorie de construction prévue par le code de l'urbanisme à une autre⁴⁷) sont possibles en zone de montagne. Mais le PLU peut encadrer ces changements et même interdire certaines destinations⁴⁸, en respectant les catégories de destinations existantes en droit de l'urbanisme. On peut ainsi chercher à interdire le retour au logement d'habitation dans les zones urbaines à vocation d'hôtellerie, à condition de se fonder sur une motivation d'intérêt général évidente et de ne pas redouter l'absence future d'investisseurs hôteliers. Plus sûrement, sur ce sujet, le code de l'urbanisme doit être articulé avec le code du tourisme par le truchement des conventions d'aménagement touristique (V. fiche 4).

Ajoutons que de manière incongrue le droit commun de l'urbanisme (c. urb., art. L. 151-11 2°) permet le changement de destination en zone agricole mais le soumet à l'avis conforme de la commission départementale de la préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (CDPENAF) et, en zone naturelle, à l'avis conforme de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), ce que ne prévoit pas l'article L. 122-5, directement opposable aux demandes d'autorisation d'urbanisme nonobstant l'existence des zonages des PLU. Parce qu'il est plus strict, le droit commun de l'urbanisme va s'appliquer en complément du droit spécial de la montagne, s'agissant d'un objet juridique identique : la saisine de la CDPENAF ou de la CDNPS sera nécessaire.

■ **La réfection**

La réfection est étymologiquement assimilable à la réparation ou à la restauration. Elle est également proche de l'adaptation⁴⁹, de l'aménagement ou du réaménagement. Ce n'est pas la reconstruction totale, mais la frontière est mince entre ces notions. Une reconstruction partielle est également une restauration ou une réfection. Mais un projet soi-disant de

⁴⁷ V. article R. 151-27 : les 5 destinations de constructions sont : 1° Exploitation agricole et forestière ; 2° Habitation ; 3° Commerce et activités de service ; 4° Equipements d'intérêt collectif et services publics ; 5° Autres activités des secteurs secondaire ou tertiaire. V. l'article R. 151-28 pour les sous-destinations.

⁴⁸ Rép. min. n° 02628, JO Sénat 26 déc. 2002, p. 3240.

⁴⁹ A été jugée comme ayant pour objet l'adaptation et la réfection d'une construction existante, la transformation d'une ancienne grange en habitat en surélevant notamment la toiture et en agrandissant les ouvertures en façade : CE, 28 sept. 1994, Min. équipement, n° 115541.

réaménagement de bâtiments autrefois à usage de ferme et qui consiste en fait en la reconstruction totale de bâtiments en partie en ruine et désaffectés est équivalent à une véritable reconstruction⁵⁰. Il existe dans le code de l'urbanisme d'autres dispositions que celles de la loi Montagne pour encadrer les restaurations. Plusieurs régimes coexistent et il convient de les appliquer sans aller à l'encontre des objectifs de la loi Montagne. L'article L. 111-23 du code de l'urbanisme autorise par exemple (indépendamment du zonage et de la région en France) la restauration d'un bâtiment dont il reste l'essentiel des murs porteurs lorsque son intérêt architectural ou patrimonial en justifie le maintien et sous réserve de respecter les principales caractéristiques de ce bâtiment. Mais il ne s'agit pas de transformer le bâtiment par élévation ou d'en faire une modification radicale. La restauration sera cependant encadrée par les règles d'un PLU ou les servitudes d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles. Ces plans peuvent même s'y opposer en cas de danger certain pour les occupants (v. fiche 6).

La reconstruction à l'identique. - Il semble également possible d'appliquer l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme. Cependant, le PLU ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles peut en disposer autrement (v. fiche 2 et 6).

■ L'extension limitée

L'extension limitée, au risque d'énoncer une évidence, doit être peu importante. Il revient au règlement du PLU de préciser les conditions de l'extension limitée. Dans le PLU, des seuils sont généralement fixés en termes de pourcentage de surface supplémentaire que l'on peut autoriser. Un seuil de 30 % de la surface plancher existante peut être retenu⁵¹ ou un double carcan tel un pourcentage maximum d'augmentation de la surface de plancher existante ne devant conduire à dépasser un maximum de mètres carrés créés. Mais la surface n'est pas le seul critère concerné par le domaine de l'extension limitée. La hauteur, le gabarit, l'emprise peuvent aussi être encadrés, voire les éventuels stationnements exigés. Aux PLU de le préciser. Le caractère limité de l'extension sera contrôlé par le juge administratif.

La notion d'extension limitée est une légère extension. Ainsi, un projet qui accroît l'emprise au sol d'un chalet de 73 % et permet la création au premier étage d'une surface habitable jusque-là inexistante ne saurait être regardé comme une légère extension⁵². Mais la notion d'extension limitée ne saurait se confondre totalement avec une notion plus permissive comme la notion d'extension mesurée⁵³. Cette dernière est régulièrement utilisée dans le règlement des plans, peu importe le territoire. Par analogie, les seuils retenus peuvent être comparés. Par exemple l'adjonction à la construction existante d'une extension représentant un accroissement de 55 % de la surface existante n'est pas une extension mesurée⁵⁴. N'est pas non plus une extension mesurée une modification des volumes du bâtiment préexistant, par l'élévation d'un bâtiment de 2,83 mètres à 5,27 mètres, par la création d'un nouvel espace habitable et d'une terrasse couverte⁵⁵...

De surcroît, il ne s'agit pas de permettre pour une même construction de multiples légères extensions successives lesquelles, au final, peuvent déboucher sur des agrandissements importants. Pour éviter ce contournement de la règle, le juge administratif a conforté le fait que

⁵⁰ CE, 13 mai 1992, Fernandez, n° 107914.

⁵¹ CAA Marseille, 3 mai 2001, Hedge, n° 98MA01171 (mais l'espèce n'est pas en zone de montagne).

⁵² CE, 5 juin 1992, M. Perpina, n° 119164.

⁵³ Notion que l'on retrouve par exemple à l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme.

⁵⁴ Affaire qui n'a pas de lien avec l'application de la loi Montagne : CE, 30 mars 1994, M. et Mme Daguët, n° 134550.

⁵⁵ CE, 23 févr. 1990, M. Basquin c/ Commune de Leucate, n° 95274. – Voir également CE, 31 mars 1993, Commune de Getigne, n° 94686.

le règlement d'une zone puisse mentionner la date à laquelle il convient d'apprécier, au jour de la demande d'autorisation, le seuil maximal d'extension permis. Cette date de référence peut être par exemple la date à laquelle le PLU a été approuvé ou est entré en vigueur (ou sa dernière révision). Le juge refuse que la date soit celle de présentation de la demande d'autorisation solution qui permettrait des modifications successives⁵⁶. Par ailleurs, semblent irréguliers les règlements qui obligent que l'extension soit réalisée en « une seule fois ». Ils interdisent ainsi les extensions successives, même celles qui de façon cumulée respectent le seuil maximal d'extension autorisé. Cette contrainte est une obligation de faire, obligation qui n'est pas l'objet des PLU en l'absence d'habilitation législative.

On observe là-encore que le régime de droit commun des extensions en zones agricoles ou naturelles ou forestière est plus restrictif que celui issu du droit particulier aux zones de montagne. En effet, les règlements de PLU autorisant les extensions des bâtiments d'habitation existants sont soumis à l'avis de la CDPENAF en vertu de l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme. Il faudra donc combiner les deux régimes s'agissant des PLU de montagne et saisir la CDPENAF⁵⁷.

■ La construction d'annexes

En discontinuité des zones urbanisées, il est possible de construire des annexes aux constructions « de taille limitée » depuis la loi du 28 décembre 2016, très permissive sur ce point⁵⁸. Le lexique national d'urbanisme (en date du 29 novembre 2017) en donne la définition : « Une annexe est une construction secondaire, de dimensions réduites et inférieures à la construction principale, qui apporte un complément aux fonctionnalités de la construction principale. Elle doit être implantée selon un éloignement restreint entre les deux constructions afin de marquer un lien d'usage. Elle peut être accolée ou non à la construction principale avec qui elle entretient un lien fonctionnel, sans disposer d'accès direct depuis la construction principale ».

Le règlement du PLU peut préciser la définition du lexique voire la compléter par celle qu'il estime utile à son application⁵⁹. Il peut s'agir concrètement d'abris de jardin, d'abris pour animaux, de piscines, de garages, etc. Outre les précisions que la jurisprudence administrative apportera, il revient par excellence au PLU de définir et d'encadrer la réalisation de ces annexes afin d'assurer leur insertion dans l'environnement et leur compatibilité avec le maintien du caractère naturel, agricole ou forestier de la zone (conditions de taille, de hauteur, d'emprise, caractère accolé ou pas au bâtiment principal, etc.).

Là-encore, le régime de droit commun de construction d'annexes en zones agricoles ou naturelles est plus restrictif que celui issu du droit particulier aux zones de montagne. En effet, l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme autorise certes la construction d'annexes en zone A ou N du PLU, mais il impose aux communes de transmettre pour avis à la CDPENAF le futur règlement du PLU qui encadrera la construction des annexes. C'est pourquoi les dispositions du règlement du PLU de montagne encadrant la construction d'annexes en zone agricole naturelle ou forestière seront ainsi soumises à l'avis de la CDPENAF.

⁵⁶ CE, 21 nov. 2007, Mme Salle-Gruber, n° 291017 ; BJDU 2008, n° 1, p. 12, concl. C. Vérot.

⁵⁷ V. également l'instruction du gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme - NOR : TERL1826263J, fiche 2 p. 9.

⁵⁸ C'était impossible auparavant sauf à méconnaître le principe de construction en continuité, CAA Lyon, 18 juill. 2017, n° 15LY02726, B.

⁵⁹ V. c. urb., art. R. 111-1, R. 151-15, R. 151-16. Nota bene : le PLU peut aussi retenir une définition différente dès lors que le lexique n'a aucune valeur réglementaire et que l'utilisation des définitions qui y figure n'est qu'une recommandation.

■ La réalisation d'installations ou d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées

C'est une importante dérogation au principe d'urbanisation en continuité. D'une part, la difficulté est de savoir ce que sont des installations ou équipements publics, car il n'en existe pas de liste. D'autre part, cela suppose de savoir à partir de quels degrés de nuisance on considère ces installations ou équipements publics comme incompatibles avec le voisinage des zones habitées. De surcroît, le texte fait-il strictement référence à des installations ou équipements appartenant à une collectivité publique ou fait-il référence à des installations ou équipements intéressant la collectivité publique au sens large, quand bien même leur destination servirait des intérêts privés (sociétés privées délégataires d'un service public, entreprises privées concourant à un but d'intérêt général, etc.) ou s'agit-il d'équipements collectifs ? La jurisprudence administrative adopte une interprétation plutôt large et se positionne au cas par cas quant au degré de nuisance à évaluer.

Parcs solaires : eu égard à son importance et à l'intérêt général du but poursuivi, et alors même qu'il est édifié et exploité par une société privée, un parc photovoltaïque doit être considéré comme un équipement public au sens de l'article L. 122-5 (*c. urb., art. L. 145-3, III ancien*) du code de l'urbanisme. Mais son implantation en zone de montagne a été jugée compatible avec le voisinage des zones habitées⁶⁰, ce qui n'est pas le cas des éoliennes.

Eoliennes : le Conseil d'État a admis d'une part que les parcs éoliens soient qualifiés d'équipements publics même lorsque les projets sont portés par une entreprise privée...⁶¹ et d'autre part que leur implantation puisse être prévue en discontinuité de l'urbanisation. Mais ce n'est pas systématique. C'est à la condition que l'importance et la destination du projet le justifient⁶². La production électrique du parc éolien doit avoir vocation à alimenter le réseau général de distribution d'électricité et ainsi satisfaire un besoin collectif.

Reste la question du zonage du PLU susceptible d'accueillir les parcs éoliens en montagne. Antérieurement, à propos des zonages d'un POS, le Conseil d'État avait jugé que le règlement d'un plan pouvait autoriser la construction d'éoliennes en zone naturelle⁶³, la valeur agricole des terres ou la richesse du sol ou du sous-sol n'étant pas les seuls critères qui puissent être pris en compte pour le classement de parcelles dans une telle zone. L'exposition au vent peut être retenue comme critère pris en compte pour le classement en zones naturelles. Il peut s'agir aussi des zones agricoles (A) puisqu'elles peuvent être protégées en raison du potentiel économique des terres agricoles⁶⁴. Au regard du mitage et des nuisances engendrées, il faut cependant que l'implantation d'aérogénérateurs n'entrave pas l'exploitation agricole (en

⁶⁰ Appréciation souveraine du juge, TA Toulon, 1er déc. 2011, Assoc. défense de l'environnement et du patrimoine forestier, n° 0901233 : AJDA 2012, p. 1297, concl. M. Revert. - V. aussi CE, 7 oct. 2015, SAS ECRCF, n° 380468.

⁶¹ Le Conseil d'État a fait le lien avec le fait que ces entreprises concourent à l'équilibre du système d'approvisionnement en électricité sur l'ensemble du territoire national et que les ouvrages sont regardés comme affectés au service public. Une production d'électricité non destinée à sécuriser l'approvisionnement de la production française d'énergie renouvelable ne permettrait sans doute pas d'aboutir à la même solution. Voir CE, ass., avis, 29 avr. 2010, n° 323179. Il faut admettre qu'une solution contraire aurait eu pour effet d'exclure les éoliennes de toutes les zones de montagne vu qu'elles ne peuvent pas être implantées en continuité de l'existant du fait de l'existence d'un périmètre d'éloignement d'une distance de 500 mètres par rapport aux constructions à usage d'habitation, aux immeubles habités et aux zones destinées à l'habitation définies dans les documents d'urbanisme en vigueur (*c. env., art. L. 515-44*).

⁶² CE, 16 juin 2010, n° 311840, Leloustre ; AJDA 2010, p. 1892, note I. Michallet ; JCP A 2010, 2333, note J.-L. Maillot. – CE, 13 juill. 2012, Ass. Engoulevent, n° 345970 ; CE, 19 sept. 2014, n° 357327, Ass. Protégeons nos espaces pour l'avenir ; CAA Lyon, 12 oct. 2010, Assoc. Vent de raison, n° 08LY02786. - CAA Lyon, 30 août 2011, Assoc. Autant en Emporte le Vent [ATEVE], n° 09LY01220. – CAA Marseille, 6 oct. 2011, Min. Écologie, n° 09MA03285. – Absence d'intérêt public, CAA Marseille, 31 mars 2011, ACQVIE, n° 09MA01499.

⁶³ Secteur NCe à vocation d'énergie éolienne par exemple : CE, 9 déc. 2011, n° 341274 (hors zone de montagne).

⁶⁴ Voir *c. urb., art. R. 151-22*. Cela dit, considérer que le vent puisse permettre de classer des secteurs éoliens en zone A en raison du potentiel économique des terres agricoles est discutable. C'est la vocation du zonage qui devrait primer. Or un parc éolien – vocation économique – risque de compromettre la vocation agricole de la zone.

particulier, la pâture des troupeaux peut être gênée par le mouvement et le bruit des pales)⁶⁵. Enfin, du fait que les éoliennes sont une forme d'urbanisation, le zonage urbain (U) pourrait les accueillir, mais en y excluant d'autres destinations urbaines (habitat). Les PLU peuvent aussi réserver des emplacements pour ces ouvrages publics ou ces installations d'intérêt général⁶⁶.

Zone d'activité : une commune ne peut prévoir une zone d'activité située en discontinuité de l'urbanisation existante que si celle-ci est exclusivement destinée à regrouper des équipements publics incompatibles avec la proximité des habitations. Une zone d'activité en discontinuité ne peut être réalisée qu'en utilisant d'autres dérogations au principe de continuité prévues par le code de l'urbanisme (v. infra, B.). Il est bien entendu possible d'aménager une zone d'activité en continuité des bourgs, villages, hameaux, etc. « *Il convient, alors, de réserver les lots les plus proches des quartiers habités, à des activités qui ne sont pas source de nuisances, les autres activités devant être installées dans la partie de la zone la plus éloignée du bourg* »⁶⁷.

Camping : un camping ne constitue pas par lui-même une installation ou équipement public au sens des dispositions susvisées du code de l'urbanisme. Au surplus, il n'est pas incompatible avec le voisinage des zones habitées. En tant qu'opération d'urbanisation, il ne peut être réalisé qu'en utilisant les dérogations au principe de continuité⁶⁸.

Discothèque : la construction d'une discothèque a été jugée compatible en zone de montagne avec le voisinage des zones habitées⁶⁹.

Divers : a été jugé incompatible (mais hors zone de montagne) avec le voisinage des zones habitées un hall d'aérodrome⁷⁰ ou une usine d'incinération des ordures ménagères⁷¹. On imagine vraisemblable aussi que cette incompatibilité soit reconnue pour un projet de station d'épuration ou pour certaines installations incommodes (cimenterie, etc.).

B. Dérogations (bis) : constructions en discontinuité rendues possibles par effet des PLU (opportunités de l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme)

Le recours aux dérogations de l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme ne prévalent que pour écarter le principe défini par l'article L. 122-5. En présence d'un projet de construction sur des terres agricoles identifiées comme devant être préservées, par exemple, seules les dérogations à ce principe sont applicables (V. fiche 2).

■ La réalisation d'une étude de discontinuité (L. 122-7 al. 1)

Les dispositions de l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme ne s'appliquent pas lorsque le PLU comporte une étude **justifiant, en fonction des spécificités locales**, qu'une

⁶⁵ CAA Marseille, 31 mars 2011, ACQVIE, n° 09MA01499.

⁶⁶ C. urb., art. L. 151-41.

⁶⁷ Rép. min. n° 38850, JOAN 29 juin 2010, p. 7256.

⁶⁸ CAA Marseille, 4 déc. 2012, Assoc. interdpale et intercnale pour la protection du lac de Saint-Croix, n° 12MA01010.

⁶⁹ CAA Nancy, 4 août 2006, Commune des Fins, n° 04NC01035. – CE, 2 févr. 1996, Commune de Luc, n° 138448 ; BJD 2/96, p. 82.

⁷⁰ CE, 9 mars 2009, Commune de Trimbach, n° 296538 (application de l'ancien article L. 111-1-2, 3° du code de l'urbanisme).

⁷¹ CE, 23 déc. 1988, Association de défense de la protection de l'environnement de Miremont, n° 82863.

urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est **compatible** avec le respect des objectifs :

- de protection des terres agricoles, pastorales et forestières
- et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel prévus aux articles L. 122-9 et L. 122-10 du code de l'urbanisme
- ainsi qu'avec la protection contre les risques naturels. L'étude est soumise à l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

Cette étude « de discontinuité » est produite selon une procédure contraignante qui n'est pas de nature à alléger la réalisation déjà lourde d'un PLU : elle est soumise, avant l'arrêt du projet de PLU, à la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites dont l'avis est joint au dossier de l'enquête publique⁷².

L'arrêt du projet de PLU est une étape juridique charnière, d'autant qu'elle peut être le temps du bilan de la concertation. Elle n'est pas requise pour toutes les procédures : elle l'est pour la création et la révision du PLU, mais pas pour les procédures plus rapides⁷³.

Le PLU délimite alors les **zones à urbaniser** dans le respect des conclusions de cette étude.

- **La délimitation de hameaux et de groupes d'habitations nouveaux intégrés à l'environnement et de zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées (c. urb., art. L. 122-7 al 2)**

En l'absence de l'étude de discontinuité (évoquée au point précédent), le PLU peut délimiter des hameaux et des groupes d'habitations « **nouveaux intégrés à l'environnement** » ou, à titre exceptionnel après accord de la chambre d'agriculture et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites, des « **zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées** ».

Il faut d'emblée préciser que ces possibilités d'urbaniser ne peuvent être mises en œuvre **que si le respect** des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières, de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard (dispositions prévues aux articles L. 122-9 et L. 122-10) ou de protection contre les risques naturels **impose** une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante⁷⁴. Autrement dit, ce serait, faute de pouvoir passer par une autre procédure, le dernier recours qu'il resterait à une commune pour autoriser une urbanisation discontinue. Mais elle peut aussi choisir de ne pas l'envisager au vu des désagréments...

La **notion de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement**, que le PLU peut délimiter, est difficile à saisir. L'existence de plusieurs bâtiments suffisamment proches les uns des

⁷² L'article R. 122-1 du code de l'urbanisme Illustration : 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, cons. 16.

⁷³ C. urb., art. L. 153-36 et s. Cependant, ces procédures ne sauraient être mobilisées car l'ouverture discontinue à l'urbanisation a des conséquences importantes : elle est de nature à changer les orientations définies par le PADD ou à réduire un espace boisé classé, une zone agricole ou une zone naturelle et forestière ou à réduire une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels. Ainsi, l'étude exigée par l'article L. 122-7 nécessite une réflexion en lien avec la définition du parti d'urbanisme local. Cependant, elle est parfois utilisée de manière réactive comme parade à l'annulation par le juge administratif de dispositions du PLU. Par exemple, le PLU de Chamonix a été annulé partiellement (TA Grenoble, 25 oct. 2007, n° 0506062) au motif qu'une zone classée à urbaniser ne respectait pas le principe de continuité de l'urbanisation. En réaction, la commune a eu recours à la procédure de révision simplifiée de son PLU pour y inclure une étude spécifique de discontinuité dédiée au secteur concerné. Étude pour l'urbanisation en discontinuité du secteur des Arberons – Argentière – Chamonix, nov. 2009, 25 p.

⁷⁴ Illustration : CE, 22 sept. 1997, Commune d'Eyglis, n° 137416 ; Rec. CE, tables p. 1114.

autres pour être considérés comme groupés paraissait être un critère valable⁷⁵, le nombre et la proximité permettant d'écartier, d'un côté le cas de constructions peu nombreuses et dispersées (*même arrêt*), d'un autre celui d'opérations trop importantes⁷⁶. Le juge administratif s'appuie aussi sur des données géographiques, sociales et architecturales⁷⁷.

Quant à l'intégration à l'environnement, l'appréciation est en générale relative au contexte local. Le juge apprécie notamment l'adaptation du projet à la topographie et son traitement architectural ou paysager⁷⁸.

Il revient aux PLU d'encadrer strictement la création de ces hameaux : mesure des impacts environnementaux dans le rapport de présentation, détermination des orientations souhaitées dans le PADD, définition des conditions architecturales ou paysagères dans le règlement⁷⁹. Il est également utile d'en encadrer le développement par des orientations d'aménagement et de programmation (OAP) afin de doter le secteur d'un plan de masse et faire apparaître l'implantation rationnelle des constructions, ou au moins leur zone d'implantation, sans fixer la localisation trop précisément toutefois⁸⁰.

Quant à la délimitation des **zones d'urbanisation future de taille et de capacité d'accueil limitées (ZUFTCAL)**, cette possibilité est fortement encadrée par l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme puisqu'elle intervient, outre les restrictions évoquées plus haut :

- à titre exceptionnel,
- et après accord de la chambre d'agriculture et de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites.

La ZUFTCAL ne se confond pas avec le STECAL⁸¹. Il s'agit d'une très petite « zone » d'urbanisation future (sur un sol peu ou pas construit) et non pas de « secteurs » construits à densifier. Le PLU doit les encadrer (OAP, règlement) pour garantir le caractère limité de la taille et de la capacité d'accueil.

C. Le PLU et la programmation des Unités Touristiques Nouvelles (article L. 122-15 et s. du code de l'urbanisme)

Les principes d'urbanisation propres aux zones de montagne sont applicables aux UTN à l'exception du principe de construction en continuité de l'urbanisation existante. V. fiche 4.

D. Constructions isolées sur les terres agricoles identifiées comme devant être préservées

Il s'agit de possibilités strictement encadrées par le code de l'urbanisme. V. fiche 2.

⁷⁵ CE, 5 févr. 2001, Secr. d'État au log. c/ Cne Saint-Gervais, n°217796 *précit.*

⁷⁶ On peut rappeler l'affaire de la ZAC sur la rive du lac de Fabrèges dans les Pyrénées : n'est pas un hameau nouveau, le programme d'aménagement de 30 000 mètres carrés, 2 000 lits et équipements divers : CE, 9 oct. 1989, Féd. des sociétés pour étude, la protection et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest [SEPANSO], n° 82094 : Lebon, tables, p. 983.

⁷⁷ TA Nice, 18 avr. 2001, Assoc. Harmonie c/ Cne Tourtour, n° 004102,.

⁷⁸ Voir par analogie une affaire concernant la loi Littoral et le contrôle très circonstancié du juge pour reconnaître la qualité de hameau nouveau intégré à l'environnement : CAA Marseille, 20 nov. 2009, Commune de Mandelieu-la-Napoule, n° 08MA02832.

⁷⁹ Voir les travaux du GRIDAUH sur l'écriture des règlements de zone (30/11/2018) dont G. Godfrin (fiche 3 - Traitement environnemental et paysager des espaces non bâtis et des abords des constructions) et P. Billet (Fiche 2 - Qualité urbaine, architecturale, environnementale et paysagère).

⁸⁰ Sur le degré de précision des plans de masse : CE, 29 déc. 2004, SCI Villa d'Auteuil, n° 249034.

⁸¹ Prévu à l'article L. 151-13 (droit commun de l'urbanisme) : v. fiche 2.