

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

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

Fiche 5**LA CONTRIBUTION DU PLU A LA PROTECTION
DES RIVES DES LACS ET PLANS D'EAU**

En montagne un soin doit être apporté à la protection des rives des lacs, espaces par ailleurs souvent convoités par les projets immobiliers. La situation diffère selon que l'on est en présence de petits ou de grands lacs, ces derniers étant protégés par la loi « Littoral ». Cette fiche comprend en conséquence deux parties :

1. Le PLU et la protection des rives des plans d'eau de montagne inférieurs à 1000 hectares
2. Le PLU et la protection des rives des lacs de montagne supérieurs à 1000 hectares.

1. Le PLU et la protection des rives des plans d'eau de montagne inférieurs à 1 000 hectares

Un principe de protection des parties naturelles des rives dans une bande de 300 mètres a été instauré (A). Son application requiert d'identifier ce qu'est la partie naturelle de la rive des plans d'eau (B) Le principe souffre toutefois d'exceptions ou de dérogations (C).

A. Le principe de protection des parties naturelles des rives dans une bande de 300 mètres

Article L. 122-12 du code de l'urbanisme (anc. L 145-5) : « *Les parties naturelles des rives des plans d'eau naturels ou artificiels d'une superficie inférieure à mille hectares sont protégées sur une distance de trois cents mètres à compter de la rive. Toutes constructions, installations et routes nouvelles ainsi que toutes extractions et tous affouillements y sont interdits. Ces dispositions s'appliquent aux plans d'eau partiellement situés en zone de montagne (...)* ».

Les plans d'eaux concernés **sont naturels ou artificiels**, peu importe leur dénomination (lacs, étangs...) dès lors que la superficie est inférieure à 1 000 hectares. Comme pour les autres espaces, le code de l'urbanisme n'impose pas la délimitation de la bande de 300 mètres ou de la partie naturelle de la rive dans le rapport de présentation ou les documents graphiques du PLU. Une telle matérialisation peut toutefois se concevoir pour faciliter le travail des services instructeurs des demandes d'autorisation de construire lesquels devront vérifier la bonne distance du projet par rapport à la rive. Dans la bande de 300 mètres, la ou les parties naturelles seront généralement protégées par le règlement d'une zone N ou A. Ces zonages peuvent jouxter une zone U puisque la bande de 300 mètres est inconstructible sur les seules parties **naturelles** des rives. La zone naturelle peut être encerclée par des parties urbanisées, voire même desservie par des réseaux. Sa protection sera d'autant plus importante.

B. La notion de partie naturelle des rives des plans d'eau

Dès lors que l'on reconnaît à un secteur de rive un caractère qui n'est plus naturel, les communes peuvent prévoir l'extension de l'urbanisation sur ce secteur. La notion de partie naturelle est donc au cœur de l'application du principe, sous contrôle souverain des juges du fond.

Exemples de reconnaissance de la partie naturelle de la rive :

- conserve son caractère naturel une rive malgré le fait que des travaux de terrassement importants aient été réalisés lors de l'aménagement d'une station de remontées mécaniques, dès lors qu'elle est dépourvue de toute construction antérieure¹.
- a été également considéré comme situé en secteur naturel un terrain sans aucun aménagement de 12 000 mètres carrés situé en bordure d'un lac de l'Aveyron dans la bande des 300 mètres de la rive, compris entre un lotissement et des parcelles non construites jouxtant un barrage, d'autant qu'il constitue une coupure verte contribuant au caractère naturel de ce secteur, au demeurant partiellement incluse dans une ZNIEFF délimitée autour du lac. Le fait que le terrain ne soit pas boisé et qu'il soit desservi par l'ensemble des réseaux publics ne permet pas de considérer que le permis de construire respectait les dispositions de l'article L. 122-12 du code de l'urbanisme².
- a été également jugée naturelle la portion d'une rive d'un lac du Jura qui est comprise entre le lac, des constructions existant au sud et à l'est sous la forme d'un petit lotissement, dans la mesure où elle constitue une coupure verte qui contribue, en dépit de la présence d'une aire de stationnement à proximité du rivage, à conserver un caractère naturel au paysage du lac³.
- une partie de la rive du lac de Tignes reste naturelle malgré la présence de quelques constructions dans la zone et d'une route à proximité⁴.

Exemples de non reconnaissance de la partie naturelle de la rive :

¹ CE, 9 oct. 1989, Fédération des sociétés pour l'étude et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest, n° 82094 ; Rec. CE, tables p. 983, RJE, 1990, p. 253, note Teyrnere, LPA, 20 juin 1990, note Morand-Deviller.

² CAA Bordeaux, 9 juin 2011, Association APTIVIL, n° 10BX02280. – Également cas proche d'un étang en Corrèze : CAA Bordeaux 4 mai 2006, Chassaing, n° 03BX01875.

³ Annulation d'un POS créant une zone d'urbanisation future (NA) : CE, 1^{er} juill. 1998, Commune de Doucier, n° 171733 ; Rec. CE, tables p. 1212, Constr.-urb. nov. 1998, p. 15 obs. Larralde.

⁴ CAA Lyon, 15 nov. 2016, Ass. Vivre en Tarentais c/ Cne de Tignes, n°14LY03771 : « *Considérant que, pour contester le caractère de partie naturelle de la portion de rive où doit être implantée l'unité touristique en litige, la commune de Tignes se prévaut de la présence de la route départementale 87 A qui dessert le centre de Tignes et qui longe partiellement le site du projet, de l'existence de deux chalets d'alpage construits dans les années 1950 présentant une surface de plancher de 300 m², de la présence d'une aire de pique-nique, d'une station de relevage et d'un chalet en ruine ; qu'il ressort toutefois des pièces du dossier et notamment des photographies produites par les parties, qu'en dépit de ces éléments, la rive sud du lac de Tignes où doit s'implanter le projet constitue une coupure verte entre, d'une part, le centre du bourg de Tignes situé au nord du lac et l'aménagement à l'ouest du lac d'un paravalanche au-dessus de la route départementale, et, d'autre part l'urbanisation du Val Claret située au sud du site ; que cette zone contribue ainsi à conserver un caractère naturel au paysage du lac permettant de regarder cette partie de rive du lac comme étant naturelle au sens des dispositions précitées (...)* ».

- n'a pas été jugée dans son état naturel la partie des rives d'un lac située à moins de 300 mètres d'une voie en projet, lorsqu'elle est bordée par une route nationale et une voie ferrée désaffectée⁵.
- une rive n'est plus naturelle lorsqu'existe une excavation résultant de l'exploitation d'une carrière (de 3,6 ha), séparée du plan d'eau par une route départementale, ainsi que des installations nécessaires à celle-ci⁶.

En résumé, les dispositions de l'article L. 122-12 ne font ainsi pas obstacle à des constructions si le site en bord de rive est déjà fortement dégradé par l'activité humaine (présence de routes, d'hôtels, de maisons, de piscines...)⁷.

C. **Constructions et aménagements possibles sur les parties naturelles**

Depuis 1985, plusieurs modifications ont concerné l'article L. 122-12 du code de l'urbanisme et ont altéré sa portée protectrice. Le législateur a développé la possibilité d'envisager des constructions. Il a aussi permis d'exclure certains lacs du champ d'application de la loi. Pour mémoire, le législateur était allé à l'encontre de l'autorité de la chose jugée lorsqu'il permit par la loi du 9 février 1994 de valider un aménagement en ZAC autour du lac de Fabrèges (Pyrénées). Le juge administratif l'avait jugé illégal⁸ (mais le projet était en partie réalisé...)⁹.

Les dérogations ou exceptions sont **d'application stricte**. Par exemple, il n'est pas possible de réaliser des STECAL (v. *fiche 2*) autour des lacs sur les parties naturelles des rives (les seules exceptions sont listées aux articles L. 122-12 à L. 122-14).

■ **Les plans d'eaux exclus du régime protecteur (c. urb., art. L. 122-12, R. 122-2)**

Article L. 122-12 du code de l'urbanisme (anc. L. 145-5) : « (...) *Peuvent toutefois être exclus du champ d'application du présent article (...) 2° Par un schéma de cohérence territoriale, un plan local d'urbanisme ou une carte communale, certains plans d'eau en fonction de leur faible importance* ».

Les auteurs du PLU disposent du pouvoir d'écarter de l'application du champ d'application de l'article L. 122-12 certains plans d'eau « **en fonction de leur faible importance** ». Cela signifie que les dispositions prévues aux articles L. 122-12, L. 122-13 et L. 122-14 seront écartées par la volonté des élus locaux. Cependant, toutes les autres dispositions d'urbanisme particulières à la montagne continueront

⁵ Voir tunnel du Somport et sa voie d'accès : CE, 23 oct. 1995, Association Artus et a., n° 154401 ; Rec., tables p. 873. Dans la même espèce, le fait de percer un tunnel à une profondeur de 130 mètres environ sous les rives d'un lac de montagne n'a pas été jugé comme une « extraction » ou un « affouillement » au sens de l'ancien article L. 145-5.

⁶ CE, 28 juill. 2004, Société Thomas, n° 256154 ; Environnement, 2004, n° 11, note L. Benoît.

⁷ CAA de Nancy, 30 avril 2015, Association pour la qualité de vie dans le Grandvaux et le syndicat intercommunal des eaux du Grandvaux, n° 14NC01651. - CAA de Bordeaux, 28 octobre 1999, Min. équipement, 96BX01766.

⁸ CE, 9 oct. 1989, Fédération des sociétés pour l'étude et l'aménagement de la nature dans le Sud-Ouest, n° 82094 ; Rec. CE, tables p. 983.

⁹ Avant qu'une autre loi ne supprime cette dérogation sur-mesure en 2005 (une fois le projet validé elle était inutilisable ailleurs). Pour mémoire, les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement pouvaient, à titre exceptionnel, autoriser l'implantation, sur les rives d'un plan d'eau artificiel existant à la date de publication de la loi du 9 février 1994, d'une opération d'urbanisation intégrée à l'environnement dont la SHON n'excédait pas 30 000 m².

à s'appliquer sur les rives (principe de construction en continuité, préservation des terres agricoles, etc...).

En pratique, on assiste au développement de l'application de l'article L. 122-12, notamment aux fins d'exclure les plans d'eau et autres retenues collinaires en cœur de domaine skiable et nécessaires à la production de la neige de culture.

Le règlement du PLU de montagne doit désigner ces plans d'eau exclus du champ d'application de l'article L. 122-12¹⁰. Il s'agit d'une désignation qui, sans plus de précision, pourra être nominative et/ou cartographiée. Eu égard à l'importance de la dérogation, le PLU doit justifier ce qui est entendu par « plan d'eau en fonction de leur faible importance » (notion non définie) : surface du lac, sa place dans le paysage, la richesse de la biodiversité, etc. Il conviendra de motiver précisément cette exclusion dans le rapport de présentation du PLU et, par ailleurs, de justifier le respect des autres dispositions d'urbanisme particulières à la montagne par les projets de construction ou d'aménagement sur les rives de ces petits lacs. L'instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 énonce également que rien n'interdit de supprimer cette protection pour seulement certains types d'installations/constructions/aménagements (par exemple les remontées mécaniques ou les pistes de ski) mais cette possibilité n'est attestée par aucune disposition législative du code de l'urbanisme, ni aucune jurisprudence à ce jour.

Le travail de désignation des petits lacs exclus du régime protecteur par le PLU peut être influencé sur ce point par un SCOT qui fixerait des critères de protection des petits lacs (taille, type de lacs visés, etc.). Le SCOT peut aussi désigner des lacs exclus de la protection sans préjudice pour le PLU d'en identifier d'autres.

■ **Les constructions ponctuelles pouvant être autorisées dans le secteur protégé (c. urb., art. L. 122-13)**

L. 122-13 du code de l'urbanisme : « *Dans les secteurs protégés en application de l'article L. 122-12, ne peuvent être autorisés que des bâtiments à usage agricole, pastoral ou forestier, des refuges et gîtes d'étapes ouverts au public pour la promenade et la randonnée, des aires naturelles de camping, un équipement culturel dont l'objet est directement lié au caractère lacustre des lieux, des installations à caractère scientifique si aucune autre implantation n'est possible et des équipements d'accueil et de sécurité nécessaires à la pratique de la baignade, des sports nautiques, de la promenade ou de la randonnée ainsi que des projets visés au 1° de l'article L. 111-4.* »

En vertu de l'article L. 122-13, ne **peuvent** être autorisés sur les rives naturelles protégées que certaines catégories de constructions ou d'aménagements. La liste est restrictive. Ne peuvent être autorisés que :

- des bâtiments à usage agricole, pastoral ou forestier,
- des refuges¹¹ et gîtes d'étapes ouverts au public pour la promenade et la randonnée,
- des aires naturelles de camping,

¹⁰ Article R. 122-2 du code de l'urbanisme.

¹¹ Le refuge est situé en montagne. Il répond à une définition précise (c. tourisme, art. D. 326-1). Le Conseil d'État avait également donné sa définition : CE, 3 mai 2004, Commune de Risoul, n° 253524. Le fait que certaines pièces soient réservées à l'usage privatif du gardien ne fait pas perdre au refuge sa qualité : CE, 8 mars 2002, Comité écologique ariégeois, n° 239067, BJD, 2/2002, p. 89, concl. Austry, obs. Touvet.

- un équipement culturel dont l'objet est directement lié au caractère lacustre des lieux (musée, écomusée)¹²,
- des installations à caractère scientifique,

L'autorisation facultative de ces précédents projets ne se fera que **si aucune autre implantation n'est possible ailleurs** (il faut justifier qu'ils ne peuvent pas être réalisés en dehors de la bande des 300 mètres¹³).

- et des équipements d'accueil et de sécurité nécessaires à la pratique de la baignade, des sports nautiques¹⁴, de la promenade ou de la randonnée,
- ainsi que des projets visés au 1° de l'article L. 111-4 du code de l'urbanisme¹⁵.

Le PLU peut encadrer ces possibilités ponctuelles de construire au plan architectural ou paysager. Les projets peuvent ne pas être autorisés s'ils ne respectent pas les conditions du PLU ou les dispositions de la loi Montagne destinées à assurer la conciliation des intérêts en fonction des circonstances locales (atteinte aux bonnes terres agricoles, à la préservation des espaces caractéristiques du patrimoine montagnard, etc.).

■ **Les constructions et aménagements rendus possibles dans des secteurs délimités par le PLU (c. urb., art. L. 122-14)**

Article L. 122-14 du code de l'urbanisme : « *Par dérogation aux dispositions de l'article L. 122-12, des constructions et aménagements peuvent être admis, en fonction des spécificités locales, dans certains secteurs délimités : 1° Soit par un plan local d'urbanisme ou un schéma de cohérence territoriale, avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat et au vu d'une étude réalisée et approuvée dans les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 122-7 (...)* ».

Par dérogation aux dispositions de protection des rives des plans d'eau, des constructions et aménagements peuvent être admis, **en fonction des spécificités locales**, dans certains secteurs délimités par un PLU **avec l'accord du préfet** et au vu d'une **étude** réalisée et approuvée dans les conditions prévues au premier alinéa

¹² Cette disposition a facilité un projet de musée reconstituant une cité lacustre sur les berges du lac de Paladru à Charavines en Isère. Tout projet de musée en bord de lac doit « justifier à la fois son caractère culturel (musée, écomusée) et les thèmes choisis (nature, faune, flore, paysage, histoire et coutumes locales) doivent mettre en valeur le lac aux abords duquel il est construit. Des instructions seront données aux préfets et aux services déconcentrés concernés pour expliciter ce que le législateur a entendu par « équipements à caractère culturel », qui, en tout état de cause, ne peuvent être que des musées ou des écomusées » : Rép. min. n° 21729, JOAN Q, 6 janvier 2004 p. 84.

¹³ TA Clermont Ferrand, 23 juin 1987, M. Fligel c/ Etat, n° 86700.

¹⁴ Les équipements d'accompagnement des activités nautiques ou de baignade ne sont pas admis dès lors qu'ils ne peuvent être considérés comme des équipements d'accueil et de sécurité nécessaires à la pratique de la baignade ou des sports nautiques (bar-restaurant, sanitaires, salle commune, crèche...). En l'espèce, avant la loi Montagne de 1985, s'appliquait la directive de 1977 : CE, 25 mai 1988, M. Montouillout c/ Cne Saint Laurent du Verdon, n° 61538 ; Rec. CE, tables p. 1086. ; idem : un projet de construction de la première tranche d'un village de vacances comportant 35 maisons légères et une salle d'animation destinée à abriter des activités sportives et récréatives de toute nature ne peut être considéré comme relevant des équipements d'accueil et de sécurité nécessaires à la pratique de la baignade (CE, 15 avril 1983, Commune du Menet, n° 28555, Rec. CE p. 154 ; application de la directive de 1977).

¹⁵ Nota bene : l'adaptation, le changement de destination, la réfection, l'extension des constructions existantes ou la construction de bâtiments nouveaux à usage d'habitation à l'intérieur du périmètre regroupant les bâtiments d'une ancienne exploitation agricole, dans le respect des traditions architecturales locales.

de l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme. Ces conditions sont très restrictives et l'étude exigée préalablement est celle qui doit justifier la construction en discontinuité de l'urbanisation existante. Elle obéit à un régime procédural et à un contenu contraignant¹⁶. La notion de **spécificité locale** est également sujette à interprétation tant elle est floue : elle fait par exemple référence aux caractéristiques architecturales ou au paysage locaux. Il n'en demeure pas moins que cette dérogation permet tout type de constructions ou d'aménagements, potentiellement importants et en rupture de continuité avec l'existant, y compris dans le cadre d'une UTN, une fois l'étude préalable réalisée¹⁷.

- **La super-dérogation : les constructions répondant à une nécessité technique impérative (c. urb., art. L. 122-3)**

V. Fiche 2.

- **Les reconstructions à l'identique (c. urb., art.L. 111-15)**

V. Fiche 2.

2. Le PLU et la protection des rives des lacs de montagne supérieurs à 1 000 hectares

Une commune classée en zone de montagne peut être aussi une commune sur laquelle s'applique la loi « Littoral » n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (modifiée par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite loi « ELAN »), dans la mesure où elle est soit riveraine d'un rivage maritime ou océanique (cas de communes littorales des Alpes-Maritimes, des Pyrénées-Orientales, des Pyrénées-Atlantiques et de la Corse), soit riveraine d'un lac naturel ou artificiel de plus de 1 000 hectares¹⁸.

L'application en ces secteurs des dispositions du code de l'urbanisme pose un certain nombre de difficultés du fait de la superposition et du cumul de deux régimes législatifs spéciaux. À quelques exceptions près, le législateur n'a pas organisé clairement la partition ou la combinaison de l'application territoriale de ces textes. Il s'agit d'appliquer les textes en fonction de leur contenu juridique propre mais aussi en considération de la nature et de l'emplacement des projets de construction.

¹⁶ Voir fiche n° 3. V. égal. Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018.

¹⁷ CAA Bordeaux, 1^{er} mars 2012, Association Nature Comminges, n° 10BX02516. - CAA Lyon, 15 nov. 2016, Ass. Vivre en Tarentais c/ Cne de Tignes, n°14LY03771.

¹⁸ Lacs de plus de 1 000 hectares concernés par l'application de la loi Littoral et de la loi Montagne (selon l'instruction du 12 oct. 2018) :

- Lac Léman (Haute-Savoie) ;
- Lac d'Annecy (Haute-Savoie) ;
- Lac de Serre-Ponçon (Hautes-Alpes et Alpes-de-Haute-Provence) ;
- Lac de Granval (Cantal) ;
- Lac de Naussac (Lozère) ;
- Lac de Vassivière (Corrèze, Creuse, Haute Vienne) ;
- Lac de Vouglans (Jura) ;
- Lac de Sainte-Croix (Var et Alpes-de-Haute-Provence) ;
- Lac de Pareloup (Aveyron).

Articulation des textes prévue par la loi

Dans les **espaces proches du rivage**¹⁹ **des communes riveraines de la mer** (le texte **ne cite pas** les lacs supérieurs à 1 000 ha), l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme écarte expressément la loi Montagne au profit de la loi Littoral et c'est l'une des rares dispositions législatives atténuant l'application conjointe des deux lois²⁰. On y fera donc application de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme qui impose comme principe une extension limitée de l'urbanisation.

Cet article établit une autre simplification applicable dans les **communes riveraines des plans d'eau d'une superficie supérieure à 1 000 hectares** : lorsqu'une autorisation UTN du préfet est nécessaire au titre de la loi Montagne, celle-ci vaut aussi accord du préfet au titre d'une disposition que prévoit la loi Littoral pour urbaniser les espaces proches du rivage en dérogeant aux critères de droit commun²¹.

Quant à l'implantation de nouvelles routes de transit, si la loi Littoral impose qu'elles soient localisées à une distance minimale de 2 000 mètres du rivage, cette disposition **ne s'applique pas aux rives des plans d'eau intérieurs**²².

Combinaison des régimes

En pratique la superposition est source de complexité tant pour les acteurs de l'urbanisme que pour le juge administratif. Il doit appliquer les deux textes de manière combinée et circonstanciée²³. En cas de concurrence de règles applicables sur le même espace, et lorsque les textes ne permettent pas de donner une priorité à l'une ou l'autre des lois, il est fait application de la règle **la plus stricte** soit, fréquemment, le régime juridique plus restrictif de la loi Littoral : les articles L. 121-1 et suivants du code de l'urbanisme y imposent un régime d'urbanisation souvent plus restrictif ou plus sévère que les dispositions de la loi « Montagne »²⁴.

Sur la rive de tous les lacs de montagne, la loi Montagne s'applique seule²⁵, à l'exception des lacs de plus de 1 000 hectares situés en montagne pour lesquels va

¹⁹ L'identification des espaces proches du rivage résulte « *in concreto* » des PLU et doit reposer sur des critères de distance, de visibilité et de nature des espaces (CE, 3 mai 2004, Mme Barrière, n° 251534).

²⁰ Article L121-2 « Dans les espaces proches du rivage des communes riveraines de la mer et incluses dans le champ d'application de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, les dispositions prévues aux articles L. 122-5 à L. 122-10, L. 122-12 et L. 122-13 ainsi que les dispositions relatives aux unités touristiques nouvelles prévues à la sous-section 4 de la section 1 du chapitre II du présent titre ne sont pas applicables ».

²¹ C. urb., art. L.121-13 : « (...) Dans les communes riveraines des plans d'eau d'une superficie supérieure à 1 000 hectares et incluses dans le champ d'application de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985, les autorisations prévues aux articles L. 122-20 et L. 122-21 valent accord de l'autorité administrative compétente de l'Etat au titre du troisième alinéa du présent article ».

²² Voir c. urb., art. L. 121-6 depuis la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 qui avait fait l'objet d'un amendement de circonstance de parlementaires savoyards dit « amendement Lac du Bourget » afin d'exclure la contrainte pour les plans d'eaux intérieurs...

²³ Voir CAA Marseille, 13 mars 2008, Commune d'Aiguines, n° 05MA02182. – CAA Marseille, 19 janv. 2009, n° 08MA04865. – CAA Marseille, 9 avr. 2009, Commune de Baudinard-sur-Verdon, n° 09MA00552. – CAA Marseille, 4 déc. 2009, Association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Sainte-Croix, n° 07MA02143. – CAA Marseille, 25 nov. 2010, n° 09MA00127. – CAA Marseille, 6 juin 2011, n° 09MA01968.

²⁴ CAA Marseille, 9 mai 2017, Tallone n° 15MA03181.

²⁵ C. urb., art. L. 122-12. Voir *supra* 1° (protection des parties naturelles sur une bande de 300 mètres du rivage).

s'appliquer une disposition spéciale de la loi Littoral (protection des parties naturelles des rives sur une bande des 100 mètres)²⁶.

Sur ces espaces proches des rives des plans d'eau supérieurs à 1 000 hectares, la loi Littoral (c'est la seule qui nomme ce type d'espace) exige, si l'on s'en tient aux seuls principes sans évoquer ici les exceptions, une extension limitée de l'urbanisation, justifiée et motivée²⁷, tandis que la loi Montagne permet la construction en continuité de l'urbanisation existante (v. fiche 3).

Au-delà des espaces proches des rives des plans d'eau supérieurs à 1 000 hectares (sur le reste du territoire de la commune riveraine), il s'agira d'appliquer les deux textes en fonction de la nature et de l'emplacement des projets. *A priori*, là-encore, la loi Littoral n'autorise pas autant de possibilités d'étendre l'urbanisation que ne le permet la loi Montagne²⁸, bien que cela ne soit plus aussi vrai aujourd'hui que par le passé du fait des mesures d'assouplissement prises par la loi ELAN de 2018. Le régime de la « loi Littoral » peut être précisé par un SCOT (avec lequel les PLU de montagne devront être compatibles)²⁹.

La loi Littoral impose par ailleurs de prévoir dans les PLU des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation, de préserver les espaces remarquables du littoral ou de classer les parcs et espaces boisés³⁰.

Mais la loi Montagne s'appliquera lorsqu'il s'agit de sujets relatifs aux chalets d'alpage³¹, aux routes situées en dessus de la limite forestière³², à l'exigence de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard³³ ou à la protection des terres agricoles³⁴.

Enfin, les stations d'épuration situées dans les zones de montagne peuvent s'implanter en discontinuité de l'urbanisation car elles sont en principe assimilées à des équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées et

²⁶ Disposition commune aux grands lacs intérieurs et aux rivages maritimes : l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme protège le littoral non urbanisé sur une bande de 100 mètres. La règle d'extension limitée de l'urbanisation de l'article L. 121-13 (anc. L. 146-4) s'y applique concernant les parties déjà urbanisées des rives : CE, sect. 26 mars 1999, SARL Société d'aménagement de Port-Léman, n° 185141.

²⁷ C. urb., art. L. 121-13.

²⁸ Pour ne donner qu'un exemple, sur le littoral (en dehors des espaces proches du rivage et de la bande des 100 m) le principe est que « L'extension de l'urbanisation se réalise en continuité avec les agglomérations et villages existants » (c. urb., art. L. 121-8), là où la loi Montagne énonce davantage de possibilité d'urbaniser (notamment c. urb., art. L. 122-5 et suivants ; voir *supra* fiche n° 3). Une illustration autour de Lac d'Annecy : CAA Lyon, 30 nov. 2010, Jean-Claude A, n° 08LY02161. Mais la loi ELAN a prévu des assouplissements tout en supprimant la possibilité de créer des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement : (c. urb., art. L. 121-8 al. 2 et 3).

²⁹ Article L. 121-3 al. 2 : « Le schéma de cohérence territoriale précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application des dispositions du présent chapitre. Il détermine les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés prévus à l'article L. 121-8, et en définit la localisation ».

³⁰ Voir c. urb., art. L. 121-22, L. 121-23, L. 121-27.

³¹ C. urb., art. L. 122-11, 3° ; voir fiche 5.

³² Routes : c. urb., art. L. 122-4.

³³ C. urb., art. L. 122-9.

³⁴ C. urb., art. L. 122-10.

pourront bénéficier d'une dérogation. Par contre, lorsqu'elles sont situées en zones de montagne soumises à la loi Littoral, elles devront faire l'objet de la dérogation ministérielle exigible en zone littorale pour pouvoir s'implanter en discontinuité de l'urbanisation (c. urb., art. L. 121-5, R. 121-1).

La loi du 23 février 2005 (art. 187) avait un temps essayé de résoudre les difficultés liées au chevauchement des deux lois autour des lacs de plus de 1 000 hectares. Dans les territoires concernés, elle avait permis, aux fins d'écarter les dispositions plus rigoureuses de la loi Littoral, une partition des territoires des communes riveraines sur la base de délimitations effectuées par décret en Conseil d'État à l'initiative concordante des communes riveraines, ou sur proposition de l'État après avis de ces dernières. Il n'était toutefois pas possible de porter atteinte à la protection de la bande des 100 mètres. Il s'agissait concrètement de définir les secteurs d'application de la loi Littoral dans chaque commune (en clair les restreindre) tandis que dans les autres secteurs des mêmes communes seule la loi Montagne –réputée plus permissive- aurait trouvé à s'appliquer³⁵. Bien que plusieurs lacs soient concernés en France, une seule procédure avait été engagée autour du lac d'Annecy. Cette procédure de partition du champ d'application des deux lois a provoqué à raison un tollé à propos d'un risque excessif de construction autour du lac du fait de la réduction des protections juridiques. La commune d'Annecy a demandé au Conseil d'État d'annuler le décret d'application de l'ancien article L. 145-1, alinéa 2 du code de l'urbanisme. Elle a obtenu gain de cause et le décret a été annulé pour incompétence³⁶. Peu après, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 supprima la disposition législative. On est donc revenu à l'état du droit antérieur à la loi de 2005 et les PLU de ces communes restent contraints par l'application combinée des deux lois.

³⁵ Voir P. Hocreître, L'abrogation partielle de la loi Littoral autour des lacs de montagne de plus de 1 000 hectares, *AJDA* 2006, p. 1930.

³⁶ Le pouvoir réglementaire ne pouvait prévoir les conditions de participation du public que l'article 7 de la charte réserve au législateur. Le juge en profita au passage pour consacrer la valeur constitutionnelle de l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement : CE, 3 oct. 2008, Commune d'Annecy, n° 297931.